Anne Skorkjær Binderkrantz,
Lene Holm Pedersen og
Michael Bang Petersen

Det danske demokratis udfor-dringer

Magtudredningen 2.0

Anne Skorkjær Binderkrantz,
Lene Holm Pedersen og
Michael Bang Petersen

Det danske demokratis udfor – dringer

Magtudredningen 2.0

Det danske demokratis udfordringer
© Forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2025
Omslag, tilrettelægning og sats:
Camilla Jørgensen, Trefold
Redaktion: Karina Bell Ottosen
Korrekturlæsning: Hans Ørbæk
Denne bog er sat med FS Ostro og Object Sans
E-bogsproduktion: Narayana Press

ISBN 978 87 7597 614 0 (trykt bog)
ISBN 978 87 7597 724 6 (e-pdf)
ISBN 978 87 7597 725 3 (e-pub)
ISBN 978 87 7597 726 0 (lydbog)
ISBN 978 87 7597 873 1 (open access)

Denne bog er beskyttet i medfør af gældende dansk lov om ophavsret. Kopiering til undervisningsbrug må kun ske efter aftale med Tekst & Node.

Aarhus Universitetsforlag
Helsingforsgade 25, 8200 Aarhus N
unipress@unipress.au.dk
unipress.dk

FAGFÆLLE-
BEDØMT

Indhold

Forord 5

Kapitel 1
En tilstandsrapport for demokratiet 6

Kapitel 2
Demokratiets byggesten 12

Kapitel 3
Borgernes inklusion i demokratiet 23

Kapitel 4
Den demokratiske medborger 31

Kapitel 5
Borgernes deltagelse i demokratiet 39

Kapitel 6
Adgangen til demokratisk oplysning 47

Kapitel 7
Debatten på sociale platforme 54

Kapitel 8
Samspillet mellem samfundsinteresser 60

Kapitel 9
Ansvarsfordelingen for beslutningstagning 67

Kapitel 10
Kvaliteten i beslutningssystemet 73

Kapitel 11
Løsningen af samfundsproblemer 79

Kapitel 12
Det danske demokrati til diskussion 86

Litteratur 92
Noter 98

Forord

Det danske demokratis udfordringer er en del af det indledende arbejde i Magtudredningen 2.0. Bogen peger på en række udfordringer for det danske demokrati, som skal ses som velinformerede påstande, der kræver yderligere undersøgelse. Bogen udgives samtidig med to andre bøger, der sætter fokus på det danske demokrati i et historisk og internationalt perspektiv og på væsentlige samfundsforandringer i Danmark siden årtusindeskiftet. Tilsammen udgør de rammen om det videre arbejde i Magtudredningen 2.0.

Vi vil gerne takke de forskere, der har bidraget med de forskningsessays, som denne bog bygger på. Vi vil også gerne takke følgegruppen for Magtudredningen 2.0 for deltagelse i interviews. I bogen inddrages også en spørgeskemaundersøgelse gennemført sammen med Tænketanken Mandag Morgen, som vi vil takke for samarbejdet. Desuden vil vi takke vores rådgivningspanel samt de to øvrige medlemmer af forskningsledelsen, David Nicolas Hopmann og Nanna Mik-Meyer, for kommentarer. Vi har også trukket på en række gode kolleger for at kvalificere bogen. Tak til Jørgen Goul Andersen, Jørgen Grønnegård Christensen, Mads Elkjær, Lars Skov Henriksen, Carsten Jensen, Helene Helboe Pedersen og Christian Rostbøll. Endelig vil vi takke de forskningsassistenter og studentermedhjælpere, der har hjulpet med bogen.[1]

Vi håber, at vi med bogen giver offentlighed og beslutningstagere et solidt udgangspunkt for at diskutere det danske demokrati.

Forfatterne, marts 2025

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 1

En tilstands-rapport for demokratiet

Hvis du skal købe eller sælge et hus, kan det være en god idé at få lavet en tilstandsrapport. Rapporten gennemgår hele huset – fundament, tag, vægge, gulve, vinduer og døre. I rapporten kategoriseres skader på huset, efter hvor kritiske de er. En rød skade er kritisk og kræver øjeblikkelig udbedring for at undgå yderligere skader. Det kunne f.eks. være et hul i taget, så vand kan trænge ind. En gul skade kan være en punkteret termorude eller en utæt fuge. Her er skaden alvorlig og bør udbedres, men den kræver ikke akut handling. En grå skade er den sidste kategori og betegner en mindre skade, som ikke risikerer at forvolde nye skader i fremtiden. Her er der blot tale om små revner i murværket. I denne bog betragter vi demokratiet som et hus og gennemgår det bygningsdel for bygningsdel for at se, om der er udfordringer. Bogen er derfor en slags tilstandsrapport for demokratiet. Samtidig er den et udgangspunkt for Magtudredningen 2.0's videre arbejde med at skabe et vidensbaseret grundlag for samtalen om, hvordan vi sikrer et levedygtigt og legitimt dansk demokrati.

Den første magtudredning, som blev afsluttet i 2003, vurderede, at det danske demokrati var stærkt og robust.[2] Demokratiet stod stærkt ikke bare i Danmark men også på verdensplan, hvor andelen af demokratier var steget. Tilbage i 1992 efter Sovjetunionens kollaps fik det den amerikanske forsker Francis Fukuyama til at erklære demokratiet for historiens

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

endemål. I hans analyse opfylder demokratiet grundlæggende menneskelige behov, så når først demokratiet er opstået, vil det forblive stærkt.

I dag ser situationen anderledes ud. Der er færre demokratier i verden end ved årtusindeskiftet, og vi har været vidner til demokratisk tilbagegang også i lande som USA og Ungarn, som tidligere er blevet regnet som stabile demokratier. Demokratiets sejrsmarch er med andre ord stoppet, og hvor demokratisk tilbagegang tidligere skete gennem statskup og magtovertagelser, sker forandringerne i dag i flere tilfælde i det stille, hvor demokratisk valgte ledere træffer valg, der underminerer demokratiet. Samtidig er der i den offentlige debat en stigende bekymring for det danske demokrati.[3] Også blandt borgerne er der bekymring. I en spørgeskemaundersøgelse gennemført i 2024 svarede en tredjedel af deltagerne, at demokratiet står svagere end ved årtusindeskiftet, mens en langt mindre gruppe vurderede, at demokratiet står stærkere.[4] Det er bl.a. på den baggrund, at der er brug for en tilstandsrapport for det danske demokrati.

Et hus med tre søjler

Vi ser demokratiet som et hus med tre søjler. Vores udgangspunkt for at vurdere demokratiet er, at et politisk system skal kunne løse en række opgaver, hvis det med rimelighed skal kunne anses for at være demokratisk.[5] De tre søjler består derfor af opgaver, der skal løses på demokratisk vis. For det første skal borgerne mægtiggøres. Heri ligger, at borgerne har forudsætninger og muligheder for demokratisk deltagelse. For det andet skal der ske en demokratisk viljesdannelse. Det kræver en velfungerende fælles samtale, hvor forskellige grupper har mulighed for at påvirke de spørgsmål, der kommer på den politiske dagsorden, og de synspunkter, der dannes i debatten. For det tredje skal der ske en kollektiv beslutningstagning, som handler om muligheden for at træffe fælles beslutninger, så samfundsmæssige problemer løses retfærdigt og effektivt.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Jo bedre de tre kerneopgaver for demokratiet løses, jo stærkere står huset.

Demokratiets institutioner kan vurderes, ud fra hvordan de bidrager til at løse de tre opgaver, og der findes forskellige måder at gøre tingene på, som kan understøtte eller vanskeliggøre løsningen af de demokratiske opgaver. Vi kan anerkende og respektere hinanden som medborgere, også selv om vi er uenige og har forskellige interesser. Vi kan tale om tingene og lytte til hinandens argumenter, eller vi kan holde en afstemning og følge flertallet. Der er med andre ord forskellige former for praksis, som understøtter den måde, de tre demokratiske opgaver kan løses på. Nogle gange handler det også om, hvilke af de tre opgaver man ønsker at løse. Kollektive beslutninger kan f.eks. nemt træffes, hvis flertallet kommer hurtigt frem til enighed, men det kan ske på bekostning af en fælles viljesdannelse, hvor alle føler sig inkluderet. Der er derfor heller ikke ét værktøj, der egner sig til at reparere alt i et hus, men forskellige værktøjer kan bruges til at få huset til at stå stærkere. Det er vores håb, at vi ved at pege på steder, hvor demokratiet er udfordret, kan skabe et grundlag for en diskussion af, hvor alvorlige skaderne er, og hvordan de kan udbedres.

Set i historisk og international sammenligning er det et godt hus, som vi undersøger. I Magtudredningen 2.0's bog *Dansk demokrati i perspektiv* har forskerne David Andersen og Svend-Erik Skaaning beskrevet, hvordan det danske politiske system står stærkt i forhold til de institutioner, der anses som kernen i demokratiet såsom afholdelse af frie valg og beskyttelse af grundlæggende frihedsrettigheder.[6] I denne bog tager vi udgangspunkt i en mere omfattende forståelse af demokratiet, der går ud over formelle demokratiske institutioner og både omfatter borgernes deltagelse i demokratiet, kvaliteten af den offentlige debat og evnen til at løse samfundsmæssige problemer. Samtidig fokuserer vi primært på skader og mangler. Vi undersøger forskydningerne i demokratiets fundament og revnerne i demokratiets murværk.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Demokratiet er dyrebart

Det er interessant at åbne en samtale om de udfordringer, det danske demokrati står over for, fordi demokratiet er dyrebart. Traditionelt set har man peget på to vigtige grunde til, at demokratiet er dyrebart og "den mindst ringe styreform", som Winston Churchill formulerede det. Det ene perspektiv handler om de resultater, som et demokrati kan skabe i form af f.eks. bedre politiske løsninger. Det andet perspektiv handler om, at et demokrati i sig selv har værdi, uafhængigt af hvilke resultater det skaber.

I det ene perspektiv er demokrati dyrebart, fordi det skaber noget værdifuldt. Det kan være gode politiske løsninger på konkrete udfordringer for borgerne eller tiltag, som i et bredere perspektiv betyder mindre konflikt og ufred.[7] En del forskning peger på en sammenhæng mellem demokrati og en række andre gode ting. Her tegnes et billede af demokratier som rigere, mere fredelige, mindre korrupte og med befolkninger, der er mere sunde og mere lykkelige. Det er svært at afgøre, hvorvidt demokratisering er en årsag til disse forhold, eller om demokratisering snarere er en effekt, og formentlig er der tale om komplicerede feedbackprocesser, hvor demokratisering både er det ene og det andet.

I det andet perspektiv ses demokrati som noget dyrebart i sig selv. Demokrati udspringer af oplysningstidens understregning af menneskets grundlæggende ret til selvbestemmelse.[8] Det betyder, at statsmagten i sidste ende skal retfærdiggøres ved, at hvert enkelt menneske frivilligt indordner sig under den. Demokratiet er netop en styreform, som giver borgerne en medbestemmelse over staten igennem valghandlingen og andre former for deltagelse. Et vigtigt argument for demokrati er også, at det er den eneste styreform, der bygger på lighed mellem mennesker. Demokrati bygger på en principiel respekt for den enkelte borger og giver, i hvert fald i princippet, borgerne lige mulighed for at påvirke politiske beslutninger. Det indebærer ideelt set ikke bare, at alle borgerne

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

har mulighed for at deltage i afstemninger men f.eks. også politiske debatter mellem ligeværdige individer.[9]

Bogens udgangspunkt er, at demokrati både er dyrebart, fordi det skaber noget værdifuldt, og fordi det har værdi i sig selv. Det er vigtigt, at demokratiet er i stand til at løse borgernes og samfundets problemer. Men demokrati er især vigtigt, fordi det anerkender borgernes ligeværdighed og ret til at deltage, når politiske beslutninger skabes. Når vi med denne bog rejser spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan det danske demokrati er udfordret, rejser vi derfor også et spørgsmål om, hvorvidt Danmark i fremtiden risikerer at miste noget af det, som gør, at mange sætter pris på at bo lige præcis her.

Bogens formål

Bogen handler altså om det danske demokratis udfordringer i dag, og dens argument er, at demokratiet i Danmark er udfordret på nye måder og på et niveau, som det ikke var ved den første magtudredning for godt 20 år siden. Bogens hensigt er derfor at bidrage til en god debat om, hvor demokratiet er udfordret, og om hvordan vi fremtidssikrer demokratiet. Samtidig er hensigten at lægge grundstenene for, at Magtudredningen 2.0 i de kommende år kan bidrage med vigtig ny viden om de forskellige udfordringer – og givetvis også om udfordringer, som vi ikke har haft blik for i denne bog.

Bogen skal læses som indledning til arbejdet i Magtudredningen 2.0 og ikke som en konklusion. Listen af udfordringer er, kan man sige, en serie af velinformerede påstande, der kræver yderligere undersøgelse. Dermed er denne bog også et oplæg til den række af bøger, som Magtudredningen 2.0 vil udgive i de kommende år. Hver af bøgerne vil dykke ned i et enkelt tema af relevans for demokratiet, og forfatterne vil være forskere inden for området. Det giver mulighed for mere dybdegående diskussioner af de forskellige temaer og indgående analyser af, hvad årsagerne til udfordringerne er. Den del skitserer vi kun meget overordnet i denne bog.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Hvorfor starte et udredningsprojekt om magt og demokrati ved at lægge foreløbige påstande frem? Fordi forskning om tilstanden af det danske demokrati bedst kvalificeres, hvis den kommer ud at leve. Hvis idéer og hypoteser både møder forskningsbaserede data og praktiske erfaringer igennem den offentlige debat. Bogen skal derfor ses som et oplæg til en bred debat om demokratiets udfordringer og om, hvordan vi bedst styrker det danske demokrati. Vi håber, den demokratiopfattelse, som bogen skitserer, kan give inspiration til gode diskussioner om, hvad demokrati er, og hvor demokratiet er udfordret. Fra vores perspektiv er der begrænset værdi i at tale overordnet om demokratiets krise eller i at udråbe det danske demokrati som værende blandt verdens bedste. Derimod er der værdi i at se på det danske demokrati som et fortsat udviklingsprojekt.

Det er vores håb, at vi, når vi om fire år skriver slutrapporten for Magtudredningen 2.0, har været igennem en produktion af viden og en bred debat, der vil gøre det tydeligt, hvor der er tale om skader i kategorierne rød, gul og grå. Så det bliver synligt, hvor der er kritiske skader, som kræver handling; hvor der er alvorlige skader, som kan give funktionssvigt; og hvor der er mindre alvorlige skader, der ikke påvirker demokratiets overordnede funktion.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 2

Demokratiets byggesten

Man kan ikke spørge, hvor demokratiet er udfordret, uden først at overveje, hvad et demokrati overhovedet er for en størrelse. I nogle sammenhænge giver det mening at tage udgangspunkt i en afgrænset liberal demokratiopfattelse, der først og fremmest lægger vægt på frie valg og frihedsrettigheder som ytringsfrihed og forsamlingsfrihed.[10] I bogen her vælger vi som nævnt en mere omfattende demokratiforståelse, hvor også borgernes deltagelse i demokratiet, kvaliteten af den offentlige debat og evnen til at løse samfundsmæssige problemer indgår. Da vi skal vurdere tilstanden og forbedringsmulighederne i et demokrati, som på mange måder er velfungerende, sætter vi barren højt.

Vores udgangspunkt er, at der findes tre forskellige kerneopgaver, som et politisk system skal kunne løse for at fungere demokratisk. For det første skal borgerne mægtiggøres. For det andet skal der formes en fælles demokratisk vilje, og for det tredje skal der kunne træffes kollektive beslutninger.[11] Den amerikanske demokratiforsker Robert A. Dahl[12] opstillede en række idealer for demokratiers virkemåde, som kan knyttes til de tre kerneopgaver. I forhold til borgernes mægtiggørelse er det et ideal, at alle, der påvirkes af politiske beslutninger, har ret til og mulighed for at deltage på lige vilkår. I forhold til at forme en fælles vilje er idealet bl.a., at borgerne har tilstrækkelig og lige adgang til information og reel kontrol over den politiske dagsorden. I forhold til den kollektive beslutningstagning vil det være ideelt, at borgerne har lige

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

mulighed for at påvirke indholdet af de endelige politiske beslutninger.

Denne omfattende demokratiforståelse giver et helhedsbillede og gør det muligt at pege på områder, hvor det danske demokrati kan være udfordret. I diskussionen af de tre kerneopgaver trækker vi også på en række forståelser af demokrati, der fremhæver forskellige delelementer. I en liberal demokratiopfattelse vil man som nævnt lægge vægt på borgernes frihedsrettigheder i form af ytrings- og forsamlingsfrihed. Begrænsninger i disse vil i vores model blive set som en udfordring bl.a. for borgernes mægtiggørelse. Tilsvarende vil tilhængere af et samtaledemokrati understrege, at kvaliteten af den demokratiske samtale er afgørende for et godt demokrati. Den overvejelse vil især spille ind i vurderingen af, hvor godt opgaven med at sikre en demokratisk viljesdannelse løses. Nedenfor diskuterer vi de tre kerneopgaver og opstiller for hver opgave tre spørgsmål. De følgende kapitler fokuserer et for et på de i alt ni spørgsmål, og hvert kapitel peger på, hvilke centrale udfordringer det danske demokrati netop der står over for.

Borgernes mægtiggørelse

Den første demokratiske kerneopgave handler om at mægtiggøre borgerne. Mægtiggørelse er ikke et hyppigt brugt dansk ord, men med det ønsker vi at lede tankerne i retning af det engelske ord 'empowerment'. Alle grupper i samfundet skal således have adgang til politisk deltagelse og reel mulighed for at udtrykke deres interesser. De skal med andre ord aktivt understøttes i at handle og deltage i demokratiet.

Opgaven udspringer af, at et demokrati er en styreform, hvor alle borgere indgår som ligeværdige. Mennesker, som berøres af beslutninger, skal have en chance for at komme til orde. Skal det ideal føres ud i livet, kræver det, at borgerne har lige og reelle muligheder for at deltage i de beslutninger, der angår dem selv, f.eks. ved at kunne stemme til folketingsvalg eller deltage i politiske debatter. Det kræver også en grund-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

læggende beskyttelse af borgerrettigheder, f.eks. ytringsfrihed og forsamlingsfrihed.[13]

Til denne opgave er det første spørgsmål, hvad forudsætningerne er for inklusion af borgerne i demokratiet? Historisk set har demokratiet været udfordret af, at store grupper, heriblandt kvinder og fattige, ikke havde stemmeret. I et nutidigt perspektiv er det også forskelligt, hvem der har mulighed for at deltage i det repræsentative demokrati. I Danmark stiger antallet af indbyggere uden stemmeret. Inklusion handler imidlertid ikke alene om formelle regler om f.eks. stemmeret. Den handler også om, hvorvidt der er grundlæggende ulighed i forskellige samfundsgruppers økonomiske, sociale og digitale ressourcer og dermed i deres forudsætninger for inklusion i de demokratiske processer.[14]

Et andet spørgsmål er, om borgerne oplever sig selv som demokratiske medborgere? Borgernes mægtiggørelse knytter sig til oplevelsen af at være medborgere i demokratiet og til deres demokratiske kompetence. Dermed sættes der også fokus på borgernes demokratiske værdier og tilstedeværelsen af tillid til det politiske fællesskab og tolerance over for andre medlemmer af dette.[15] Det er derfor nødvendigt at overveje, om tilliden til det politiske system er under pres, og om der er sket en øget polarisering mellem forskellige samfundsgrupper.

Et sidste spørgsmål er, om der er en tilstrækkelig grad af demokratisk deltagelse? Mægtiggørelse kræver, at borgerne har mulighed for at sætte sig ind i forskellige politiske spørgsmål og bringe deres synspunkter ind i de politiske processer. Derfor er der også en klassisk diskussion i demokratilitteraturen, der handler om, i hvilket omfang borgerne reelt har mulighed for politisk deltagelse, hvilke kanaler der er for deltagelse, og om der er uligheder i deltagelsen.[16] Situationer, hvor befolkningen ikke møder lige muligheder for inklusion af forskellige samfundsgrupper, kan således give anledning til konflikt og mistillid.[17]

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Demokratisk viljesdannelse

Den anden kerneopgave for demokratiet er at understøtte, at der kan dannes en fælles demokratisk vilje i samfundet. En fri og lige adgang til information er vigtig for, at borgerne kan tilegne sig viden og forstå politiske spørgsmål. Der skal også være en mangfoldighed af meninger, hvor alle perspektiver har mulighed for at komme til orde. Borgernes forskellige ønsker og perspektiver bringes ind i den offentlige arena på en måde, som muliggør en konstruktiv offentlig debat med respekt for forskellige synspunkter. Og også her skal alle borgeres perspektiver ideelt set vægtes ligeligt.[18] Det er langtfra givet, hvilke problemer samfundet skal løse. Tværtimod er det et centralt stridspunkt, hvor meget eller hvor lidt samfundet skal regulere. Det er heller ikke givet, hvad folk mener om en problematik. Folk kan ændre holdning, og det kan ske gennem en meningsudveksling mellem forskellige grupper i samfundet. Det er en præmis og et ideal, at den offentlige samtale skal kunne kanalisere borgernes ønsker og behov frem til det politiske system.

Et første spørgsmål ved denne kerneopgave handler om, hvorvidt borgerne har adgang til at blive oplyst? Det er afgørende for den frie meningsdannelse, at borgerne har adgang til information og mulighed for at sætte sig ind i bevæggrundene for politiske beslutninger. Derfor er især medierne vigtige som ramme om den offentlige samtale. Foruden klassiske nyhedsmedier spiller sociale platforme en væsentlig rolle for samtalen mellem borgere, samfundsinteressenter og beslutningstagere, og derfor bliver ikke alene mediernes nyhedskriterier men også techgiganternes magt og algoritmer et afgørende fokus.

Det næste spørgsmål er, hvordan kvaliteten af den demokratiske samtale er? En fri meningsdannelse forudsætter en velfungerende offentlig diskussion forud for kollektive beslutninger. Et demokrati beror på, at gode argumenter har en større overbevisningskraft end dårlige, og den mulighed styrkes, hvis der er en god offentlig debat om politiske spørgsmål.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kvalitet i den offentlige samtale handler både om bred deltagelse og om samtalens karakter og herunder også om fraværet af chikane.

Endelig er et tredje spørgsmål, hvordan samspillet mellem samfundsmæssige interesser foregår? Demokratisk viljesdannelse forudsætter nemlig, at mange forskellige grupper deltager i de politiske processer, og at deres interesser og holdninger mødes og udfordrer hinanden. Derfor kommer interesseorganisationer og andre kollektive aktører i fokus her. Interesseorganisationerne er vigtige for viljesdannelsen, fordi de ideelt set repræsenterer et bredt spænd af samfundsgrupper og synspunkter. Her er det afgørende, både hvordan balancen er mellem forskellige grupper, og hvordan samspillet mellem disse grupper og det politiske system foregår. Hertil kommer, om befolkningen har mulighed for indsigt i, hvordan forskellige synspunkter og interesser kanaliseres ind i politik og indgår som grundlag for de politiske beslutninger.

Kollektiv beslutningstagning

Den tredje kerneopgave for demokratiet knytter sig direkte til den kollektive beslutningstagning, og hvordan de folkevalgte bruger magten. Her er det afgørende, at det er muligt at træffe og implementere kollektive beslutninger, så demokratiet kan løse de samfundsmæssige udfordringer og de problemer, der optager borgerne. Herunder er det også væsentligt, om systemet er i stand til at træffe beslutninger på en måde, der sikrer grundlaget for borgernes mægtiggørelse og den demokratiske viljesdannelse.[19] Dermed sættes der fokus både på karakteren af de kollektive beslutninger og på, hvordan en klar ansvarsfordeling og en kvalificeret beslutningsproces påvirker borgernes evne til at forstå og forholde sig til politik.

Det første spørgsmål under dette punkt går på, hvorvidt der er en klar ansvarsfordeling for beslutningstagningen. Det er afgørende både for selve beslutningstagningen og for borgernes mulighed for at gennemskue, hvor beslutningerne træffes, og hvem der kan holdes ansvarlig. Kollektive beslut-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ninger træffes i flere forskellige fora. Folketinget, byrådene og mange flere. Det kan imidlertid være vanskeligt at finde ud af, hvem der bestemmer, fordi beslutninger fra forskellige fora fletter sig ind i hinanden. Beslutninger på et højere niveau kan udhule beslutningsrummet på et lavere niveau og gøre det uklart, ikke kun hvem der bestemmer, men også hvem der har ansvaret, når det kommer til stykket.

Det næste væsentlige spørgsmål er, hvordan kvaliteten i det kollektive beslutningssystem er. Dermed sættes der fokus på de fora, hvor der træffes kollektive beslutninger, f.eks. Folketinget. Centralt for demokratiet er, at beslutningsprocesserne foregår på en måde, som sikrer, dels at mange forskellige synspunkter og interesser kan inddrages, og dels at grundlaget for beslutningerne er kvalificeret. Hertil kommer, at der er tale om transparente og gennemskuelige procedurer.

Endelig er det relevant at spørge, om samfundsmæssige problemer bliver løst i tilstrækkelig grad. Et demokratisk samfund skal kunne træffe bindende beslutninger, som giver borgerne en oplevelse af, at deres problemer i rimeligt omfang bliver løst. Desuden skal disse beslutninger respekteres og implementeres. Hvis den politik, der møder borgerne, ikke er lig den, der er vedtaget af de folkevalgte, er det et problem for den demokratiske effektivitet.[20] Samtidig bidrager en god og effektiv opgaveløsning til befolkningens oplevelse af demokratisk legitimitet.

Tabel 1 sammenfatter de tre kerneopgaver og de i alt ni spørgsmål, der kan stilles ud fra kerneopgaverne. Det er de ni spørgsmål, som de følgende kapitler tager op og stiller i forhold til det danske demokrati i det 21. århundrede.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Tabel 1. Oversigt over kerneopgaver og centrale spørgsmål

KERNEOPGAVER	CENTRALE SPØRGSMÅL
Borgernes mægtiggørelse	– Hvordan er forudsætningerne for inklusion af borgerne i demokratiet? – Oplever borgerne sig som demokratiske medborgere? – Er der en tilstrækkelig grad af demokratisk deltagelse?
Demokratisk viljesdannelse	– Hvordan er adgangen til demokratisk oplysning? – Hvordan er kvaliteten i den demokratiske samtale? – Hvordan foregår samspillet mellem samfundsmæssige interesser?
Kollektiv beslutningstagning	– Er der en klar ansvarsfordeling for beslutningstagning? – Hvordan er kvaliteten i det kollektive beslutningssystem? – Bliver de væsentlige samfundsproblemer løst?

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Demokrati i praksis

For at forstå, hvor godt de demokratiske opgaver løses, skal vi se på forskellige former for praksis. En demokratisk praksis er for eksempel afholdelse af valg og afstemninger eller afklaring af synspunkter gennem samtale og deltagelse. De opgaver, som demokratiet skal løse, er både store og mangefacetterede, og ingen enkeltinstitutioner kan løse dem. Institutioner som Folketinget, partierne eller interesseorganisationer er alle bærere af forskellige former for praksis, og de kan vurderes på, hvordan de understøtter løsningen af de tre demokratiske kerneopgaver. Demokratiets tilstand udgøres i sidste ende af, hvordan institutionernes forskellige former for praksis bidrager til, at de grundlæggende demokratiske opgaver løses. En vigtig pointe er dog, at en praksis ofte kun styrker en del af den demokratiske opgaveløsning. I forhold til de andre opgaver kan den samme praksis enten være virkningsløs eller ligefrem skade opgaveløsningen.[21]

Afstemninger er et eksempel på en praksis. Velorganiserede valg kan gennem afstemninger danne grundlag for regeringer, der forbinder folket med kollektive beslutninger. Det er unægteligt en styrke. Afstemninger gør det muligt at måle og vurdere styrkeforhold. Når stemmerne tælles op, ved folk, hvem der vandt og tabte. Dermed kan afstemninger også danne et grundlag for legitimitet igennem flertalsafgørelser.

Der findes imidlertid også en række svagheder ved afstemninger. For det første er afstemninger en ret dårlig måde at kommunikere på. Afstemninger formidler kun uklare informationssignaler. Tænk blot på processen med at finde ud af, hvad det var, briterne havde valgt og sagt ja til i forbindelse med Brexit. På stemmesedlen var det muligt at sætte kryds ved to muligheder, "remain" eller "leave", men hvad der reelt ville ske, hvis briterne valgte at forlade EU, var vanskeligt at vide. Ved afstemninger tager folket kun stilling til det, der står på stemmesedlen. Der er ikke mulighed for at komme med forslag eller udtrykke synspunkter, og det kan betyde, at vinderne får et stort privilegium i forhold til at fortolke, hvor-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

dan 'folket har talt'. Afstemninger kan således ikke bruges til at skabe fælles dagsordener, da de kun afspejler holdninger til de konkrete emner, der er på stemmesedlen. Den opgave løses bedre med samtale og argumentation.

Et andet eksempel på en central praksis er den demokratiske samtale. Den handler om at kunne udvikle og lytte til argumenter og overbevise om fælles anliggender. Den demokratiske samtale kan potentielt skabe præferencer, holdninger og beslutninger, der er informerede af fakta og logik, og som er et resultat af meningsfulde overvejelser om relevante forhold. Ideelt set vinder gode argumenter over dårlige i den demokratiske samtale. Argumentets kraft er således grundlaget for afklaring af og forståelse for, hvordan samfundsmæssige problemer kan løses kollektivt. Samtalen løfter også et etisk formål, for når parterne lytter til hinanden og potentielt sætter sig i hinandens sted, er det muligt at fremme gensidig respekt.

Den demokratiske samtale kan derfor være med til at sætte en kollektiv dagsorden og danne en kollektiv vilje. Men den demokratiske samtale kan også have svagheder. For det første kan en omsiggribende samtale gøre en effektiv kollektiv beslutningstagning langsommelig. For det andet stiller det store krav til deltagerne at kunne deltage i en offentlig samtale. Det kræver ressourcer, og de ressourcer er ulige fordelt, og det er en udfordring, hvis man ønsker at inkludere forskellige stemmer og særligt dem med færre ressourcer i form af tid, overskud og uddannelse.

Demokratiets målestok

Det perfekte demokrati er et ideal, som er værd at stræbe imod, men som aldrig opnås i praksis.[22] En model til at løse en kerneopgave kan styrke et område men give svagheder et andet sted, så modeller må afvejes i forhold til de forskellige kerneopgaver. Man skal derfor være forsigtig med at udråbe demokratiets krise eller se det som grundlæggende udfordret,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

hvis et velfungerende demokrati ikke lever op til alle idealer. Det har det nemlig aldrig gjort.

Demokratiske opgaver, idealer og praksisser giver et grundlag for at vurdere demokratiets tilstand. De kan bruges til at diskutere, hvor og hvordan demokratiet er udfordret. Demokratiets tilstand kan også vurderes gennem sammenligninger med andre lande, selv om det kan være svært at få et tilstrækkeligt grundlag for gode sammenligninger på alle punkter.[23] En anden vigtig sammenligning er udviklingen over tid. Altså om vi bevæger os i den rigtige eller forkerte retning, når det gælder om at løse de tre kerneopgaver. I de kommende kapitler vil vi have et særligt fokus på udfordringer, der ser ud til at være blevet større over de seneste årtier.

Bogens undersøgelse af demokratiets tilstand bygger især på materiale fra de mange danske forskere, der arbejder med forskellige aspekter af det politiske system. Centralt står viden fra Magtudredningen 2.0's indledende workshops, hvor forskere blev inviteret til at holde oplæg og efterfølgende skrive essays. Det materiale bruger vi til at pege på de steder, hvor det danske demokrati ser ud til at være udfordret.

Vi har derudover gennemført interviews med mennesker, der er placeret centralt i de politiske processer, enten på eller uden for Christiansborg. Interviewpersonerne er nuværende eller tidligere medlemmer af følgegruppen for Magtudredningen 2.0 og dermed repræsentanter for en række aktører såsom politikere, journalister, interesseorganisationer eller debattører, men naturligvis langtfra repræsentative for alle, der er politisk involverede. Interviewene bruger vi til at give et billede af, hvor centralt placerede personer oplever, at demokratiet er udfordret.

Endelig gennemførte vi i 2024 i samarbejde med Tænketanken Mandag Morgen en spørgeskemaundersøgelse blandt et repræsentativt udsnit af den danske befolkning om borgernes syn på det danske demokrati. I tilknytning til denne blev der også gennemført flere borgermøder om samme emne. Vi bruger resultaterne fra undersøgelsen til at give et billede af, i

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

hvilket omfang borgerne oplever udfordringer forskellige steder i demokratiet.

Med dette vil vi nu rette blikket mod bogens centrale spørgsmål: Hvad er tilstandsrapporten for det danske demokrati? Når vi i de ni kapitler diskuterer, hvor der billedligt talt findes skader på demokratiet i kategorierne rød, gul eller grå, så spørger vi altså om, hvordan de konkrete praksisser, som udfolder sig her i landet, henholdsvis fremmer eller hæmmer løsningen af de tre demokratiske kerneopgaver.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 3

Borgernes inklusion i demokratiet

Et demokrati skal ideelt set omfatte dem, der påvirkes af de beslutninger, der træffes. Historisk set har demokratiet ofte ekskluderet store grupper som kvinder eller fattige, og når det sker, gør det lande mindre demokratiske. Vi fokuserer derfor på mennesker i Danmark, der enten ikke har ret til at stemme eller har svært ved at gøre brug af den stemme, de har. F.eks. påvirker økonomisk ulighed og forskydninger i status muligheden for at være medborgere, og den øgede digitalisering står i vejen for den lige adgang til indflydelse og velfærd. De tre parametre er alle udfordringer i forhold til at blive inkluderet i det danske demokrati i det 21. århundrede.

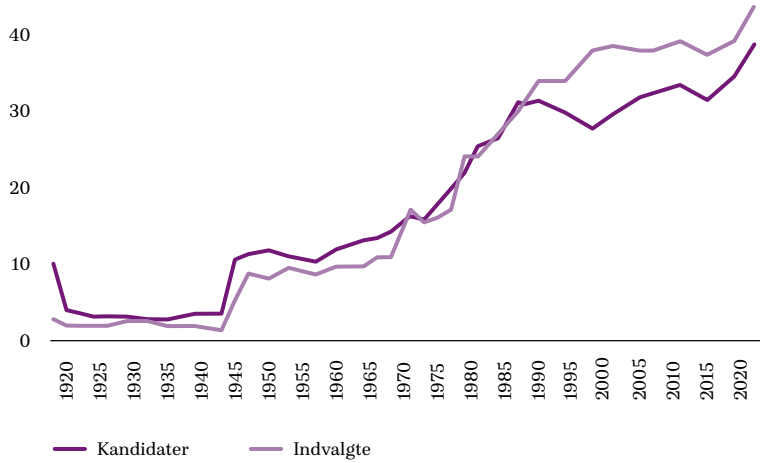
En stigende andel har ikke stemmeret

Da den første grundlov blev vedtaget den 5. juni 1849, indførte Danmark demokrati rent formelt. Gruppen af borgere med stemmeret var på det tidspunkt begrænset til omkring 15 % af den voksne befolkning. Der var således langt til et samfund, hvor alle mennesker, hvis liv var påvirket af en beslutning, blev inkluderet og fik mulighed for at handle og deltage i beslutningstagningen. Kvinder fik stemmeret i 1915, men det tog lang tid, før de reelt fik indflydelse på det politiske liv. I 1968 var det kun 10 % af politikerne, der var kvinder; i 2023 var 43 % af folketingsmedlemmerne og 36 % af byrådsmedlemmerne kvinder. Kvinderne forlader 'pyntepladserne' på

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

opstillingslisterne, de stemmer i højere grad end mænd, og vælgerne er nu mere tilbøjelige til at stemme på kvinder end på mænd, se figur 1.

Figur 1. Andel af kvindelige folketingsmedlemmer og byrådsmedlemmer i %, 1918 – 2023



Kilde: Levinsen et al. 2024

Der kan således være lang vej fra stemmeret og til at have lige muligheder for at gøre brug af den stemme, man har. Nogle samfundsgrupper har stadig meget lav valgdeltagelse såsom hjemløse og psykisk syge. Og ligesom kvinder er arbejderklassen også underrepræsenteret i de politiske embeder, selv om Danmark har en relativt høj arbejderklasserepræsentation i forhold til gennemsnittet for andre OECD-lande. Skævheder af denne type kan påvirke den politiske substans.

Der er sket en mægtiggørelse i den forstand, at kvinder bruger den stemmeret, de har fået, men der er fortsat forskellige vilkår for at være politisk aktive. Politikere af begge køn

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

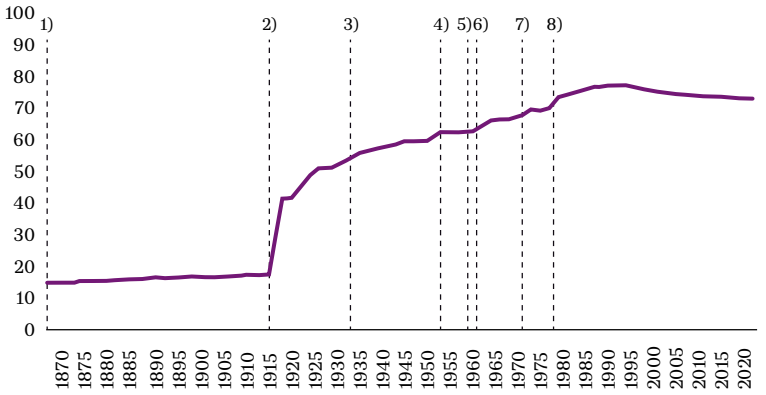
udsættes for chikane, både online og fysisk. Imidlertid bærer kvinder en dobbelt byrde. Kvinder udsættes i højere grad end mænd for chikane, der retter sig mod deres køn, og samtidig er kvinderne mere tilbøjelige til at ændre adfærd end mænd, hvis de udsættes for chikane, f.eks. ved at trække sig fra sociale medier eller fra at opstille til politiske embeder. I tråd med dette udtrykker kvindelige byrådskandidater et stærkere ønske om et arbejdsmiljø præget af ligeværd end deres mandlige kandidater, mens de har samme ønsker til graden af politisk indflydelse, arbejdsbelastning og vederlag. Den tid, kvinder sidder i byrådene, er i gennemsnit kortere end mændenes. Der er således tegn på, at kvindelige byrådsmedlemmer i højere grad end mænd stempler ud af politik på grund af forhold, der skyldes deres køn. Det udgør et demokratisk problem, hvis der er en ubalance i de politiske arbejdsvilkår, som får mennesker med bestemte karakteristika til at vælge at forlade politik. Idealet er, at det er vælgerne, der på valgdagen afgør, hvem der skal træde tilbage fra politik.[24]

Andelen af herboende uden statsborgerskab og dermed uden stemmeret til folketingsvalg er vokset i de seneste årtier, se figur 2. Principielt er der to former for formel eksklusion, som knytter sig til landets grænser. Den ene omfatter danskere i udlandet. Det vil sige folk, der ikke har fast bopæl i landet, men som har dansk statsborgerskab. Den anden slags eksklusion omfatter indvandrere. En del af dem er indvandrere uden dansk statsborgerskab, men der er også en gruppe af mennesker, der er her midlertidigt, f.eks. for at arbejde eller studere. En folketingspolitiker beskriver situationen:

> Mennesker, der ikke har dansk statsborgerskab, har ikke den magt, at de kan gå ned og stemme. Samtidig er mange af dem også en meget marginaliseret og udsat gruppe qua deres hudfarve. Og for nogle vil det også være qua deres religion. Muslimer og mennesker, som har en anden hudfarve end mig, som er brune i huden, de bliver udsat for racisme.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Figur 2. Andel bosiddende i Danmark over 20 år i % med stemmeret til folketingsvalg, 1866 – 2022



1) Uberygtede mænd over 30 år med egen husstand, som ikke har modtaget fattighjælp, må stemme (1866)

2) Kvinder og tjenestefolk må stemme. Aldersgrænse nedsættes fra 30 til 25 år (1915)

3) Modtagere af fattighjælp må stemme (1932)

4) Aldersgrænsen nedsættes fra 25 til 23 år (1953)

5) Straffede må stemme (1959)

6) Aldersgrænsen nedsættes fra 23 til 21 år (1961)

7) Aldersgrænsen nedsættes fra 21 til 20 år (1971)

8) Aldersgrænsen nedsættes fra 20 til 18 år (1978)

Note: De forskellige nedslag på tidslinjen angiver, hvornår udvalgte befolkningsgrupper får stemmeret. Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken; Velfærdsministeriet 2009

Stigningen i andelen uden stemmeret skyldes, at globaliseringen skaber øget mobilitet, og det udfordrer vores opfattelse af medborgerskab, der er knyttet til national identitet.[25]

Når vi taler om inklusion og mægtiggørelse, er det en udfordring, at en stigende del af befolkningen ikke får indflydelse på de beslutninger, der vedrører dem. Der er forskning, der peger på, at det kan destabilisere samfundet, hvis der er

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

grupper, som oplever, at de regler, der gælder for andre, ikke gælder for dem.[26]

Ulighed skaber barrierer for medborgerskab

Økonomisk ulighed skaber ulige adgang til medborgerskab, og det kan underminere demokratiet.[27] Et folketingsmedlem forklarer det:

> Der er én gruppe – og det er en stor gruppe – som er svær at involvere i demokratiet [...] Det er oftest mennesker, som ikke gider, eller som ikke har råd til en avis. Fordi at holde en avis i dag, det er blevet noget for middelklassen; har du en lavere indkomst, så er det et sted, du sparer. Den økonomiske ulighed er steget markant siden årtusindeskiftet.

Når de rigeste bliver endnu rigere, vil den typiske borger teoretisk set ønske mere omfordeling, fordi vedkommende oplever, at forskellen til de mest velhavende vokser. Imidlertid udfolder det sig ikke helt sådan i praksis.[28] Omfordeling af midler til sundhed, uddannelse og sociale ydelser via skatter sker gennem politiske beslutninger. Sådanne beslutninger flytter rundt på velstand og velfærd mellem forskellige grupper i samfundet. Skattepolitikken er omfordelingens vigtigste brik. Siden årtusindeskiftet har der i længere perioder været skattestop, og skattereformer har reduceret indkomstskatter, formueskatter og kapitalbeskatning. Omfordelingen falder som et resultat af en kombination af økonomiske ændringer og politiske beslutninger, der har reduceret både marginalskatterne og generøsiteten af indkomstrettede sociale ydelser. Danmark er det land i Vesteuropa, hvor middelklassen har oplevet den største stigning som modtagere af de samlede ressourcer, der omfordeles. Alle modtager mere, men lavindkomstgruppen i mindre grad end middelklassen.

Forskellene bunder i, at forskellige grupper har forskellig politisk indflydelse. Erhvervslivets lobbyorganisationer vil

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

rituelt efterspørge skattelettelser, men middelklassen udgør et vælgerpolitisk flertal. Skattelettelser til erhvervslivet er derfor en vælgermæssig risiko, som regeringer nødigt tager. Selskabsskatten blev f.eks. sænket i 2013, men samtidig var den finansieret gennem erhvervsstøttebesparelser og øget lønsumsafgift i finanssektoren. Pointen er, at det er erhvervslivet, der betaler for skattelettelserne til erhvervslivet i dette tilfælde. Middelklassen ser således ud til at fungere som en stopklods for øget ulighed.[29] Lavindkomstgrupperne og de grupper, der står uden for arbejdsmarkedet, står imidlertid relativt svagere i omfordelingen. Stigningen i overførselsindkomster har været lavere end lønudviklingen, hvilket betyder, at disse grupper halter efter økonomisk. De opnår i mindre grad indtægter knyttet til værdistigninger på ejerbolig, og de har mindre uddannelse end middelklassen, hvilket giver lavere lønninger og færre jobmuligheder. Denne gruppes muligheder for inklusion bliver derfor relativt mindre.

Ulighed handler ikke kun om penge, den handler også om status. Statusangst er en følelse af bekymring eller frygt for at miste sin sociale status. Forskydninger i status danner i høj grad baggrund for mobilisering – og den vej rundt også for, hvem der inkluderes i beslutningsprocesserne. Statusangst handler ikke i simpel forstand om, hvorvidt man er rig eller fattig. I de sidste to årtier har vi f.eks. set meget uligе stigninger i boligpriserne. Dette har ført til en betydelig velstandsstigning for nogle boligejere, mens andre er blevet efterladt i baggrunden. Forskningen viser, at folk i områder med stagnerende boligpriser har oplevet et fald i deres relative sociale status, også selv om de som husejere stadig er privilegerede i forhold til mange andre grupper. Oplevelsen af statustab drives af mange andre forhold end de rent økonomiske. Oplevelsen af et statustab blandt dem, som tidligere har udgjort majoritetskulturen, kan føre til mobilisering. En øget individualisering og et stærkt præstationspres giver også et statuspres hos dem, der ikke klarer sig godt. For dem, der

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

klarer sig godt, ses det som fuldt fortjent, mens de mindre heldige ses som ansvarlige for deres egen situation.

Digitalisering skaber ulige adgang

Den øgede digitalisering ændrer måden, vi interagerer og deltager i samfundet på, og det har en betydning for mægtiggørelse. Digitalt medborgerskab bliver stadig vigtigere, men skaber også nye former for eksklusion for dem, der ikke har adgang til eller færdigheder i at bruge digitale teknologier. Siden 2014 har det været obligatorisk for alle danskere at kommunikere digitalt med staten via MitID. Bag denne politik ligger en antagelse om, at danskerne over en bred kam er i stand til at forstå og anvende de offentlige digitale tjenester. Digitale kompetencer er en forudsætning for mødet med systemet, men er ikke noget, alle borgere har.[30] En ny 'digital underklasse' vokser frem. Det digitale mødested handler ofte om at have det skrevne ord i sin magt.[31] Digitalisering og kunstig intelligens ændrer statens interaktion med borgerne fundamentalt. Hvor kunstig intelligens tidligere har været anvendt til at automatisere enkle og ensartede opgaver, eksperimenteres der med at anvende kunstig intelligens til at forberede og understøtte beslutninger. Med algoritmer kan staten agere proaktivt ved at forudsige borgernes statistisk beregnede behov eller problemer, før de opstår eller vokser sig store. Denne udvikling kan have styrker men også risikere at skabe uigennemsigtighed, hvor borgerne har mindre kontrol over de processer, der påvirker dem.[32]

Samtidig er der også sket en udvikling i det talte sprog, som kan være ekskluderende for en del af befolkningen.[33] Folketingspolitikere udtrykker det på denne måde:

> Når man har været herinde et stykke tid, så begynder man også at tale på en anden måde, man begynder at tale lidt mere, som man gør ovre i ministeriet, og det fremmedgør. Der [...] hviler et stort ansvar på politikere i at tale enkelt og forståeligt til vælgerne, for

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ellers føler de sig meget hurtigt koblet af på grund af kompleksiteten, der jo forudsætter tekniske termer.

Når politiske problemstillinger bliver mere komplekse, bliver de også vanskelige at udtrykke i ord på en måde, der kan inkludere borgerne i debatten.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 4

Den demokratiske medborger

En væsentlig del af kerneopgaven med at skabe mægtiggørelse handler i et demokrati om at skabe medborgerskab. Borgerne skal opleve, at de er i stand til at forstå og deltage i politik. Borgerne skal også opleve, at politikerne og andre i det politiske system er troværdige og lydhøre over for det, som borgerne mener og oplever. Borgernes tillid til hinanden og det politiske system er en væsentlig ressource for et samfund. Hvis der ikke er tillid, betyder det omvendt ikke, at et lands befolkning ikke er demokratisk indstillet. Mistillid kan være en hensigtsmæssig reaktion på et utroværdigt politisk system og kan derfor ses som et advarselssignal om, at noget er galt.

Oplevelsen af medborgerskab er udfordret på tre måder. Folks tro på egne politiske evner matcher ikke deres faktiske kompetencer; en stor del af borgerne har mistillid til politikerne; og der er kommet nye politiske emner på dagsorden, som har skabt splittelse mellem borgerne. De tre forhold er fokuspunkter i kapitlet.

Selvtilliden matcher måske ikke kompetencerne

Hvis man skal opleve sig selv som medborger, så kræver det, at man tror på egne evner til at forstå politik og handle politisk. Som figur 3 viser, så har et flertal faktisk en opfattelse af, at de kan bidrage til dagligdagssamtaler om politik, og at de kan få reel politisk indflydelse, hvis de vil. Dog oplever om-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

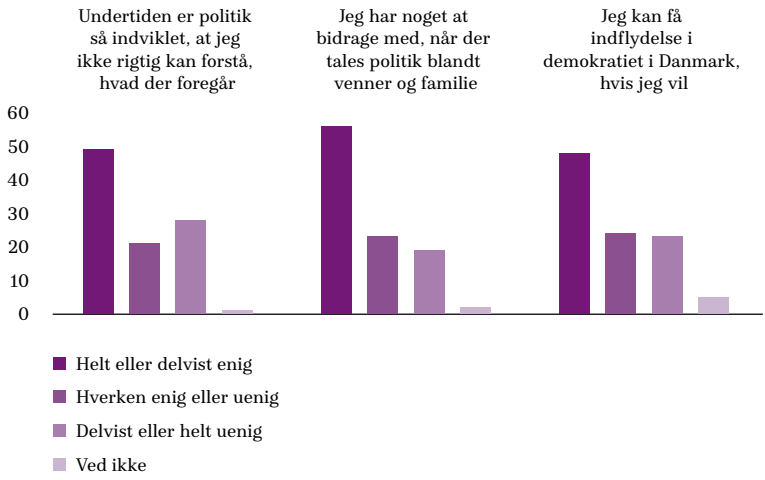
kring en femtedel, at det *ikke* er tilfældet. Et fravær af tro på egne evner ses i større grad blandt unge, borgere med kortere uddannelsesniveau eller færre økonomiske ressourcer. Dårlige socioøkonomiske forhold skaber en oplevelse af politisk afmagt.

I undersøgelsen med Tænketanken Mandag Morgen svarer næsten halvdelen, at de har svært ved at forstå politik, som det ses i figur 3. Omvendt viser det danske valgprojekt, som gennemfører undersøgelser ved hvert folketingsvalg, at der ved valget i 2022 kun var 29 %, som havde den følelse. De to undersøgelser er ikke helt sammenlignelige, da deltagerne er rekrutteret på forskellig vis, og det bliver dermed svært helt at afgøre, hvor befolkningen står. I valgundersøgelsen var de 29 % samtidig den laveste andel, som har udtrykt problemer med at forstå politik, siden første måling i 1971. Måske har den politiske selvtillid aldrig været højere, og selvtilliden steg ifølge valgundersøgelsen særligt kraftigt op igennem 00'erne.[34]

Men selv hvis valgundersøgelsens tegn på en historisk høj selvtillid er rigtig, så er en bekymring, om selvtilliden matcher de faktiske politiske kompetencer. Det er svært at sammenligne faktuel politisk viden over tid, men de bedst tilgængelige data viser, at stigningen i 00'erne ikke i særlig stor grad - om overhovedet - skyldes en stigning i faktisk politisk viden eller et stigende uddannelsesniveau.[35] Politisk selvtillid handler ikke blot om ens faktiske evner, men også om, hvordan politik præsenteres. Stigningen i selvtillid kan således afspejle den politiske debat siden årtusindeskiftet, hvor partierne i højere grad anvender professionelle kommunikationsstrategier, og medierne i større grad anvender politiske kommentatorer og analytikere. Det har formentlig gjort, at der har været et større fokus på det politiske spil frem for den politiske substans, hvilket kan betyde, at borgerne oplever, at de forstår politik. Men måske forstår de alene spillet og ikke substansen.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Figur 3. Borgernes oplevelse af demokratisk medborgerskab



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Tænketanken Mandag Morgen

Folketingspolitikere rejser selv spørgsmålet om, hvorvidt borgerne – og de selv – faktisk er i stand til at forstå kompleksiteten i moderne politik. En interviewperson siger:

> Jeg kommer ind med mine holdninger [...], og så er der en embedsmand, som siger: 'Jamen nu skal du høre, hvorfor det ikke kan lade sig gøre' [...] Og så gennemgår han klokkeklart, hvordan Danmark fungerer, og så kan jeg se, at det, jeg gik og foreslog, og det, som vælgerne synes, var pissecool, det strider mod 17 forskellige [ting].

En anden påpeger, hvori den potentielle udfordring består: "Når borgerne bliver skuffet over politikerne, så er det, fordi

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

udgangspunktet er en helt overdreven idé om, hvad der kan lade sig gøre".

Borgerne har mistillid til politikerne

I vores interviews rejser flere en bekymring omkring tillid. En folketingspolitiker udtrykker det:

> For mig at se er den største forandring fra magtudredningen [...] at der reelt er kommet et – og det siger jeg uden at blinke – [...] had til hele styreformen, institutionerne, politikerne og alle de redskaber, vi har til at drive et land, altså alle, der tager beslutninger.

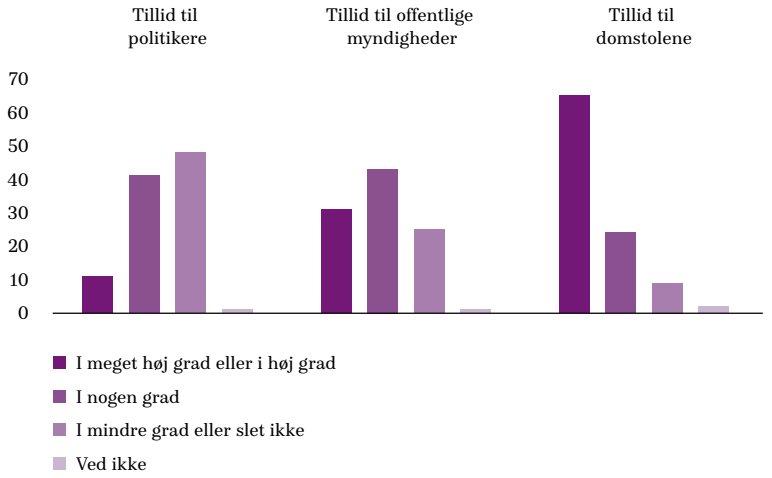
Et samfund med høj tillid er et rigere, mere lige og mere lykkeligt samfund. Danmark beskrives ofte som verdensmester i tillid. Verdensmesterskabet er dog først og fremmest vundet inden for disciplinen tillid til de andre borgere.[36] Tilliden til politikerne og de politiske institutioner, det, som kaldes politisk tillid, er godt nok høj i Danmark, men ikke unikt høj. På en række punkter, f.eks. omkring regeringen, kommunerne og forvaltningen, ligger Danmark omkring gennemsnittet for andre OECD-lande.[37] Folk har politisk tillid, hvis de tænker på politikere som nogle, der personligt arbejder for at fremme det fælles bedste frem for egne interesser, og hvis de tænker på politiske institutioner som nogle, der arbejder gennemsigtigt, retfærdigt og effektivt.

Borgernes tillid til politikerne går op og ned hen over årtierne, og det er ikke helt nemt at afgøre, hvor stor en andel af den danske befolkning der i dag har henholdsvis politisk tillid og politisk mistillid. Den politiske tillid ved valgundersøgelsens seneste måling i 2022 var lav, men ikke rekordlav. Den var på niveau med den politiske tillid i starten af 1990'erne, hvorfra den langsomt steg op til et højdepunkt i 2007, lige inden finanskrisen, hvorefter den faldt igen. Men igen peger forskellige undersøgelser i forskellige retninger på grund af forskelle i spørgemåder og rekruttering af deltagere,[38] og

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

særligt resultaterne fra valgundersøgelsen viser, at det er væsentligt ikke at overgøre tillidskrisen.[39] På tværs af forskellige undersøgelser ser det dog ud til, at gruppen af borgere med meget lav politisk tillid er voksende.

Figur 4. Borgernes politiske tillid



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Tænketanken Mandag Morgen

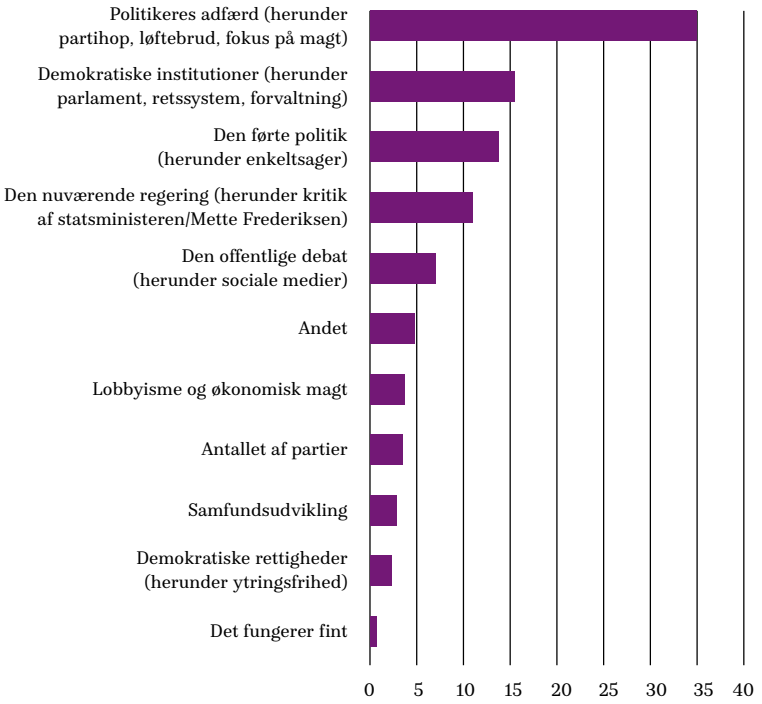
Flere undersøgelser peger samtidig på, at det i forhold til tillid er væsentligt at skelne mellem forskellige institutioner og aktører i demokratiet. Som det kan ses i figur 4, har kun 9 % lav eller ingen tillid til domstolene, en højere andel på 25 % har lav eller ingen tillid til offentlige myndigheder, mens hele 48 % har lav eller ingen tillid til politikerne. Dette resultat flugter med både dansk og international forskning, der viser, at tilliden til politikere generelt er faldet siden årtusindeskiftet, mens tilliden til andre politiske institutioner og aktører er høj eller endda stigende.[40] Der er med andre ord

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ikke en generel utilfredshed med de demokratiske institutioner blandt borgerne i Danmark.

Andre analyser viser også, at det især er politikernes konkrete adfærd, som er en kilde til bekymring. I vores undersøgelse spurgte vi åbent til, hvad der ses som den største udfordring for demokratiet i Danmark, og har efterfølgende kodet svarene ind i en række kategorier (se figur 5). Politikernes adfærd indtager førstepladsen på listen af oplevede udfordringer blandt befolkningen.

Figur 5. Borgernes oplevelser af demokratiske udfordringer



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Tænketanken Mandag Morgen

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Borgernes opfattelse af politikernes konkrete adfærd er påvirket af de andre udfordringer, som vi kortlægger i denne bog. De handler både om politikernes faktiske adfærd, de beskrivelser af politik, som borgerne får igennem medierne og de sociale platforme, og den afmagt, som nogle borgere oplever. Disse andre faktorer er således ikke blot udfordringer i sig selv, men udhuler også en af de mest værdifulde ressourcer i det danske samfund: tilliden.

Politik skaber splittelse mellem borgere

At være medborger handler ikke blot om relationen mellem den enkelte borger og de politiske institutioner. Det handler også om relationen borgerne imellem. I det seneste årti har der været stort fokus på polarisering, dvs. på om befolkningen er blevet mere politisk splittet, særligt på grund af de politiske udviklinger i lande som USA og Frankrig. Selv om folk i Danmark har rekordhøj tillid til hinanden, er der tendens til splittelse, når det kommer til det politiske. Borgerne har langt mindre sympati for andre borgere, hvis de stemmer på et parti fra den modsatte fløj end dem selv.[41] Samtidig har folk en række stereotype forestillinger om andre vælgergrupper. Vælgere på højrefløjen tænker på venstrefløjsvælgere som 'naive', mens venstrefløjsvælgere tænker på højrefløjen som 'racister'. Holdningsforskeren Troels Bøggild konkluderer, at splittelsen mellem vælgerne "er på højde med niveauet i USA og tilsyneladende højere end i Norge, Finland og muligvis også Sverige".[42] En deltager i vores interviewundersøgelse beskriver bekymringen på følgende måde:

> Grunden til, at jeg ikke synes, det fungerer så godt i Danmark, det er, fordi jeg har en oplevelse af, at vores demokrati i dag er meget fokuseret på [en] [...] kamp imellem identiteter. [...] du kan sige, at du er rød, eller du kan sige, at du er blå, og så skal vi på en eller anden måde slås.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Den politiske splittelse i dag handler dog ikke kun om folks følelser over for bestemte partier og dem, der stemmer på dem. Splittelsen handler også om holdningerne på en række konkrete politiske områder. Køn, ligestilling og identitetspolitik er f.eks. blevet emner, hvor der i dag er stor splittelse blandt særligt unge mænd og unge veluddannede kvinder, men også blandt piger og drenge helt ned på folkeskoleniveau.[43] Der er også væsentlige politiske forskelle, afhængigt af om vi bor i en af de danske storbyer, eller om vi er bosat i og identificerer os med områderne uden for storbyerne.[44] Ligeledes har det danske etniske flertal et anderledes syn på nogle demokratiske praksisser, særligt ytringsfrihed, sammenlignet med etniske minoriteter primært fra ikkevestlige lande,[45] og en del politisk aktivisme i Danmark i dag er også knyttet til etnicitet særligt på grund af konflikten imellem Israel og Palæstina.

Endelig er tilliden til det politiske system også i sig selv blevet en splittende faktor. Mest tydeligt var det under coronakrisen, hvor politisk tillid var en afgørende faktor i forhold til at efterleve myndighedernes anbefalinger generelt, og i forhold til om man tog imod vacciner. Det store flertal af borgere udtrykte tillid til regeringens håndtering af krisen, men fremvæksten af grupper med meget lav tillid har efterfølgende skabt bekymring hos efterretningstjenesterne for en ny form for ekstremisme, der ikke er set før: antimyndighedsekstremisme.

Mere generelt er politisk tillid også blevet en vigtig faktor bag vores partivalg, hvor nogle partier, særligt på højrefløjen, systematisk italesætter en konflikt mellem den politiske elite og folket og dermed høster stemmer fra grupper med lavere tillid, mens det modsatte gør sig gældende for centrumpartierne. Hvorvidt man kan have tillid til det politiske system, er blevet en ny vigtig politisk konfliktakse.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 5

Borgernes deltagelse i demokratiet

Demokratisk deltagelse er afgørende for borgernes mægtiggørelse, fordi borgerne derigennem har mulighed for at få demokratisk erfaring og sætte sig ind i forskellige politiske spørgsmål. Det er også gennem deltagelse i demokratiet, at borgernes interesser og synspunkter kan kanaliseres ind i politik.[46] Borgerdeltagelse kommer i mange former og omfatter f.eks. valgdeltagelse, deltagelse i demonstrationer og underskriftsindsamlinger og medlemskab af politiske partier og foreninger. Det er ikke afgørende, at alle borgere deltager aktivt, men det er væsentligt for et velfungerende demokrati, at der er gode muligheder for deltagelse og også et vist niveau af aktiv deltagelse.

Kapitlet peger på, at det faldende medlemskab i de politiske partier svækker forbindelsen mellem borgerne og det politiske system. Når det gælder deltagelse i foreningslivet generelt, er der mere grund til optimisme men også bekymring for ulighed i deltagelsen og en løsere medlemstilknytning til foreningerne. Endelig kan man være bekymret for, om interesseorganisationernes funktion som kanal fra befolkningen ind i det politiske system er ved at sande til.

Partierne skaber ikke deltagelse

Det lave medlemstal i de politiske partier er den første alarmklokke, der ringer. Den første magtudredning pegede på, at

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

partimedlemskabet var faldet fra mere end 25 % af befolkningen til kun 5 %. I dag er vi nede på 2 % af den voksne befolkning, der er medlem af et politisk parti.[47] Det lave partimedlemskab er et udtryk for, at båndene mellem sociale klasser og partier er i opløsning, da det ikke længere opfattes som naturligt at være medlem af et bestemt parti, f.eks. at man som arbejder er medlem af Socialdemokratiet. Der ser også ud til at være en manglende villighed til at 'købe hele pakken' hos et enkelt parti.[48] Som det ses af citaterne om partiernes demokratiske rolle, går bekymringer omkring det lave medlemstal hos partierne igen hos mange af vores interviewpersoner blandt politikere og andre samfundsinteressenter:

> Partierne er jo stadigvæk det, der i praksis bærer vores demokrati. Altså det politiske element af demokratiet, kan man sige. Og der er det et problem, at de bliver tyndere og tyndere.
>
> Fordi så er det jo færre og færre enkeltpersoner, der egentlig har den sidste indflydelse på – altså den væsentligste indflydelse på demokratiet, kan man sige: hvem der bliver opstillet. Og i sidste ende er det jo dem, der bliver opstillet og valgt, der beslutter og bestemmer.
>
> Altså der er jo en meget, meget grundlæggende styrke i partierne i, at de bliver nødt til at foretage et kompromis på en anden måde end alle de der andre bevægelser. Og det synes jeg mangler i anerkendelsen af, hvad det er for en rolle, de spiller.

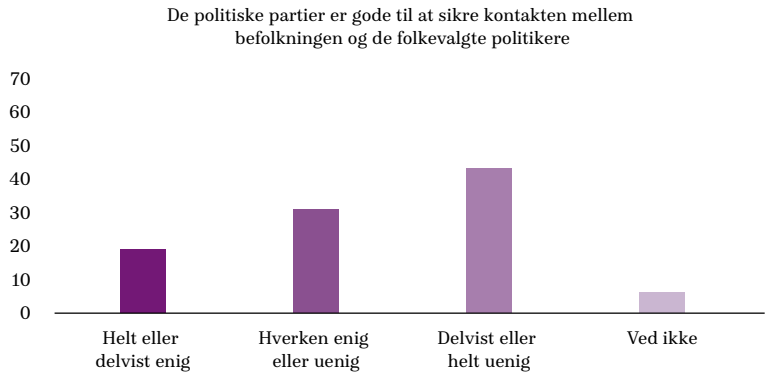
Partierne spiller en særlig rolle i det repræsentative demokrati. De varetager opstilling af kandidater til valg og udformer – i hvert fald i princippet – partiernes politiske linje. Kandidatopstillingen i partierne forbinder fortsat partierne med befolkningen, men med det lave medlemstal i partierne er den

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

funktion i praksis overladt til ret få personer. I sidste ende kan det give et udvalg af kandidater til politiske poster, som ikke afspejler befolkningen, og som ikke nødvendigvis har samme kvalitet, som hvis flere var involveret i partiarbejdet.

Partierne har klassisk set dannet ramme for deltagelse i politiske diskussioner og været politikernes forbindelse til befolkningen også uden for valgsituationer. Som figur 6 viser, er kun 19 % af deltagerne i vores spørgeskemaundersøgelse enige i, at "de politiske partier er gode til at sikre kontakten mellem befolkningen og de folkevalgte politikere", og 43 % er uenige. Vi har ikke tilsvarende tal tilbage i tid, så det er svært at vide, om billedet var anderledes tidligere, men det er i hvert fald klart, at borgerne ikke har megen tiltro til partiernes evne til at skabe forbindelse mellem befolkning og politikere.

Figur 6. Politiske partier og kontakt mellem befolkning og politikere



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Tænketanken Mandag Morgen

Partierne har det særkende, at de danner ramme for, at samfundsproblemer og -hensyn kan drøftes og afvejes imod hinanden. I modsætning til andre organisationer, f.eks. fag-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

foreninger, miljøorganisationer og patientforeninger, forholder partierne sig typisk til hele paletten af politiske emner. Det kræver, at partierne foretager kompromiser mellem forskellige hensyn, og den diskussion deltager ganske få borgere altså i. Befolkningens kobling til det politiske system imellem valgene er derfor udfordret, og det kan medvirke til, at mange ikke føler sig særlig godt repræsenteret i politik eller forstår baggrunden for den førte politik.

Ulige deltagelse og løsere tilknytning

Ud over de politiske partier findes der et bredt spektrum af foreninger, som giver borgerne mulighed for at deltage i demokratiet - fra lokale spejdergrupper over velgørende organisationer til foreninger, der er sat i verden for at repræsentere forskellige grupper i politik. Overordnet set kan man skelne mellem 'foreninger' som en bred gruppe af organisationer, man kan være aktiv i, og en undergruppe af 'interesseorganisationer', som også har til formål at påvirke det politiske system. Mange foreninger arbejder på flere fronter, og ofte vil der være lokalforeninger med mere fokus på aktiviteter og en landsorganisation, som også arbejder politisk.

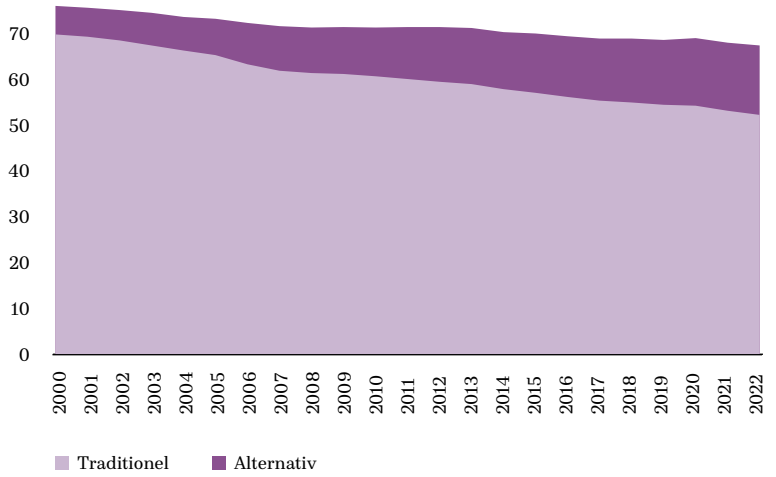
Deltagelse i alle former for foreninger gennem medlemskab eller frivilligt arbejde kan styrke medborgerskabet, fordi man her mødes med andre borgere, og fordi man gennem foreningerne stifter bekendtskab med det 'lille' demokrati, f.eks. i form af generalforsamlinger og bestyrelsesarbejde. De foreninger, som arbejder med at påvirke det politiske system, skaber herudover en kanal fra borgerne ind i demokratiet.

Historisk set har det mest udbredte medlemskab været fagforeningsmedlemskabet. Der er stadig en meget høj andel af den voksne befolkning, der er medlem af en fagforening, om end niveauet ligger et stykke under de exceptionelt høje niveauer omkring 1980. Som det fremgår af figur 7, er den væsentligste forskydning i de seneste to årtier, at en større gruppe er medlem af en fagforening, der står uden for hovedorganisationerne. Flere er medlem af de såkaldt gule fag-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

foreninger, som ikke baserer sig på medlemsengagement og er mindre aktive end klassiske fagforeninger i forhold til at forbinde deres medlemmer til det politiske system.[49]

Figur 7. Medlemskab af traditionelle og alternative fagforeninger, 2000 – 2022



Note: Grafen viser andelen af beskæftigede lønmodtagere (18-64-årige), der er medlem af traditionelle og alternative fagforeninger. Tallene er venligst stillet til rådighed af Jens Arnholtz, FAOS.

Også på andre foreningsområder er der et højt medlemsniveau. Især sports- og fritidsforeningerne har en stor andel af befolkningen som medlem, hvor alene idrætsforeningerne under DGI i 2023 havde 1,87 millioner medlemmer og dermed det højeste medlemstal nogensinde.[50] Undersøgelser over tid tyder hverken på et overordnet fald i foreningsmedlemskab eller deltagelse i frivilligt arbejde. Sidstnævnte har ligget ret stabilt på omkring 36 % af befolkningen i de sidste 20 år.[51]

Billedet er dog ikke entydigt positivt. En demokratisk udfordring er, at deltagelse i foreninger og frivilligt arbejde er

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ulige fordelt mellem befolkningsgrupper. Studier viser f.eks., at folk uden for arbejdsmarkedet og ikkevestlige indvandrere deltager i mindre grad end andre grupper, og at mønstret for indvandrerne er særligt markant for pigerne.[52] Der kan derfor være bekymring for, at foreningslivet især er en deltagelseskanal for stærke samfundsgrupper, mens grupper med færre ressourcer i mindre grad deltager. Den skævhed er en begrænsning for foreningernes rolle som social mødeplads.[53]

Ulighederne i deltagelse gælder også for andre typer af deltagelse i demokratiet. Ved det seneste folketingsvalg i 2022 var valgdeltagelsen blandt ikkevestlige indvandrere markant lavere end for andre grupper, også lavere end ved tidligere valg. Der var også en lavere deltagelse af borgere med en grundskoleuddannelse sammenlignet med borgere med mere uddannelse.[54]

Man kan også spørge, i hvilket omfang foreningsdeltagelse 'blot' handler om deltagelse i f.eks. en sports- eller fritidsaktivitet, og i hvilket omfang medlemmerne oplever at deltage i et mere forpligtende fællesskab? Det er f.eks. ret få af de mange medlemmer i idræts- og fritidsforeninger, der engagerer sig i foreningerne ud over selve aktivitetsdelen.[55] Forskere peger på en udvikling væk fra den klassiske organisationsmodel, hvor den enkelte har en fast tilknytning til foreningen gennem medlemskab, til fordel for en løsere tilknytning. Det udfordrer potentialet for at styrke medborgerskabet gennem deltagelse i foreningsdemokratiet. Også det frivillige engagement ser ud til at være mindre politisk og i højere grad finde sted omkring løsninger af konkrete problemer i form af f.eks. at deltage i lektiehjælp eller være flygtningeven.[56]

Medlemsdemokratiet er presset

De foreninger, som søger politisk indflydelse som en del af deres arbejde, har i sagens natur et særligt fokus på forbindelsen til det politiske system. Det er imidlertid ikke altid sådan, at medlemmerne deltager meget eller har stor indflydelse i organisationerne. Mange melder sig ind i en interesseorgani-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

sation f.eks. for at støtte en god sag, for at få et fællesskab med andre eller for at få adgang til en billig forsikring. En del medlemmer er dermed som udgangspunkt ikke specielt interesserede i at deltage i foreningsdemokratiet.[57] Nogle organisationer har ikke engang på papiret demokratiske strukturer, og i en spørgeskemaundersøgelse tilbage fra 2004 svarede kun godt halvdelen af organisationerne, at deres medlemmer i høj grad havde indflydelse på organisationens politiske arbejde.[58]

Over de seneste årtier er der sket en betydelig professionalisering af interesseorganisationerne, hvor kontakten til det politiske system bl.a. i høj grad varetages af professionelle medarbejdere. I en del organisationer inddrages medlemmerne f.eks. igennem brug af fokusgrupper eller spørgeskemaundersøgelser i stedet for gennem demokratiske kanaler som medlemsmøder eller afstemninger. Det udfordrer medlemsdemokratiet og interesseorganisationernes funktion som forbindelseskanal mellem medlemmerne og det politiske system.[59] Som udtrykt af en af vores interviewpersoner:

> Og i dag er vi jo også blevet professionaliseret i den forstand, at vi ansætter i højere grad djøf'ere og journalister og folk, der har haft deres gang på Christiansborg og i centraladministrationen og arbejdet med presse og interessevaretagelse [...] Og det betyder alt andet lige, at man har en større diskrepans mellem dem, der repræsenterer, og dem, der er repræsenteret.

Pointerne i dette kapitel er på nogle stræk en gentagelse af pointer, som allerede stod klart i den første magtudredning. Bekymringen for det faldende partimedlemskab er ikke ny, og også spørgsmålet om ændringer i foreningsdeltagelse var et emne allerede på det tidspunkt. På nogle områder er udviklingen fortsat for nedadgående, men f.eks. når det gælder borgerinddragelse, ser der ud til at være et vist element af demokratisk fornyelse. Der kommer nye typer af fora, f.eks. bor-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

gersamlinger, folkemøder og lokale folkeafstemninger især i kommunerne, som borgere kan deltage i.[60] Også muligheden for at stille borgerforslag har givet en ny kanal for borgerne ind i demokratiet. De nye deltagelsesformer kan åbne døren for et større borgerengagement i demokratiet, give vigtig indsigt i borgernes syn på politiske spørgsmål og skabe rammer for samtale mellem borgere og mellem borgere og beslutningstagere.

Risikoen er, at det er en bestemt slags borgere, der bruger de nye kanaler, fordi mange mennesker ikke har noget ønske om at deltage f.eks. i en borgersamling.[61] Det kan i særlig grad være en udfordring at få en aldersspredning. I hvert fald peger en undersøgelse blandt borgmestre og kommunaldirektører på, at unge ikke i særlig høj grad er interesserede i at blive inddraget.[62] En anden udfordring handler om koblingen mellem deltagelse i f.eks. en borgersamling eller en høring og de politiske beslutninger, der skal træffes. I en del tilfælde kan borgerne få en følelse af, at deltagelsen bliver meningsløs, fordi den ikke afspejler sig i politiske beslutninger. I det omfang politikerne vil lade sig vejlede af dem, kan lokale folkeafstemninger have et potentiale her. På den anden side er kernen i det repræsentative demokrati, at det i sidste ende er op til politikerne, hvilke beslutninger der træffes.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 6

Adgangen til demokratisk oplysning

Den anden kerneopgave i et velfungerende demokrati er demokratisk viljesdannelse, der handler om at skabe en fælles politisk dagsorden og vilje. Det betyder ikke, at alle skal være enige. Men det er vigtigt, at mange kan deltage i den offentlige samtale, så relevante erfaringer og synspunkter repræsenteres og er med til at forme fælles forståelser. Desuden er det afgørende, at borgerne følger tilstrækkeligt med i den offentlige samtale til at kunne spejle deres egne holdninger i de fælles forståelser, der dannes. Den første forudsætning for at realisere det er, at viljesdannelsen foregår inden for nogle rammer, der muliggør, at borgerne bliver demokratisk oplyste.

Ved årtusindeskiftet var det i høj grad de klassiske massemedier, som udgjorde rammen for den demokratiske samtale. De landsdækkende dagblade og de store public service-stationer, DR og TV 2. I dag bruger de fleste mennesker digitale kanaler til at tilgå de nyheder og informationer, som udgør centrale elementer i den offentlige demokratiske samtale. I bund og grund har mulighederne for at tilgå information aldrig været større end i dag. Men i takt med at vores informationsvaner har ændret sig, har det påvirket det samlede informationsmiljø fundamentalt.

I dette kapitel ser vi på tre typer af demokratiske udfordringer, som digitaliseringen skaber for den offentlige samtale. Det drejer sig om, i hvor høj grad det er muligt for mas-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

semedierne at producere politisk information af høj kvalitet, hvor villige de sociale platforme er til at sprede højkvalitetsinformation med demokratisk relevans, og hvor villige borgerne er til at tilgå information af høj kvalitet. Danmark er blandt de mest digitaliserede lande i verden, og både politikere og borgere har kastet sig over de nye digitale muligheder. Men som kapitlet viser, har vi igennem digitaliseringen frivilligt overgivet en vigtig del af magten over rammen for den offentlige samtale til store internationale techaktører, der er drevet af kommercielle interesser frem for en interesse for det danske demokrati.

Den traditionelle journalistik er udfordret

Digitaliseringen har udfordret mediebranchen økonomisk.[63] Annoncørerne er rykket fra aviserne over til de digitale platforme, og internationale undersøgelser viser, at Danmark er det land i Norden, hvor færrest brugere, 17 %, selv betaler for nyheder.[64] Fra et demokratisk perspektiv ligger udfordringen i, at mediebranchen udgør en central producent af information om politik og om samfundet af høj kvalitet. Som citaterne fra vores interviews viser, skaber de økonomiske problemer bekymring for kvaliteten af den information, som medierne kan producere:

> Der har længe været tale om en nærmest udsultning af udenrigsjournalistik. Jo vigtigere udenrigs- og europapolitikken er blevet, jo færre ressourcer er der blevet afsat. Tag bare, hvor få korrespondenter medierne har til at dække Europa-Parlamentet i forhold til Christiansborg. Eller hvor få medier der har korrespondenter i lande som Polen eller Frankrig.
>
> De er virkeligt pressede på økonomien, fordi reklamerne er forsvundet. Og i det øjeblik du er presset på økonomien, så fyrer du måske halvdelen af din stab og har ikke så meget tid til at lave historier. Det er jo

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

> nuancerne, der tager tid at lave, så den del af en redaktion forsvinder. Derudover bliver du selvfølgelig også salgsminded, når du har brug for købere, og produkter skal ud, og det er jo det, nyheder er. Jeg synes, at vi har oplevet, at nyheder har mistet nuancerne de sidste 10-15 år.
>
> [...] hvis samfundet bliver mere komplekst, men man får kortere tid til at lave de enkelte historier eller de enkelte afdækninger, så vil man begynde at lede efter nogle lidt mere simple greb, og så kan historierne måske blive lidt forsimplede.

Der findes ikke nyere forskning, som direkte måler kvaliteten af de nyheder, som de danske medier producerer over tid. Der er dog indikationer af, at noget er forandret. I figur 8 har vi opdateret en undersøgelse fra Demokratikommissionen,[65] som viser, at henvisninger til politiske analytikere og kommentatorer har været i kraftig vækst, selv om andelen af henvisninger set i forhold til samtlige artikler om politik stadig er relativt lille. Politiske analytikere fokuserer ofte på det politiske spil på Christiansborg frem for på substansen i de underliggende samfundsmæssige problemer. Og det ér vigtig journalistik ikke mindst i en verden, hvor kommunikation fylder mere også hos politikerne. Men det er også hurtigere, billigere og mere klikbar journalistik sammenlignet med den egentlige fag- eller graverjournalistik. Og denne anden type journalistik er også afgørende i en verden med stor kompleksitet. Ikke mindst fordi forskningen viser, at journalistik, der alene fokuserer på det politiske spil, kan være med til at sænke tilliden til såvel politikerne som medierne selv.[66]

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Figur 8. Henvisninger til politiske kommentatorer i udvalgte danske medier, 1995 – 2023

Note: Lys linje indikerer absolut antal pr. år. Mørk linje indikerer relativ andel i forhold til politisk indhold. Kilde: Retriever (*Politiken*, *Jyllands-Posten*, *Berlingske*, *Ekstra Bladet*, *Børsen*, *Information* og *Kristeligt Dagblad*)

Techgiganterne har magt over informationerne

Digitaliseringen kan udfordre mediebranchens produktion af information om politik og samfund i høj kvalitet. Men digitaliseringen har også udfordret den videre spredning af denne information, som i dag i stigende grad sker via de sociale platforme.

Den information, vi møder på de sociale platforme, er resultatet af et komplekst samspil mellem vores egen adfærd og algoritmer, der er skabt af techgiganterne bag platformene.[67] Det betyder, at jo større rolle de sociale platforme spiller som nyhedskilder, jo større magt får techgiganterne over den offentlige samtale. Udfordringen i den forbindelse er, at de sociale platforme har andre hensyn end kvaliteten af dansker-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

nes politiske viden for øje, når de designer deres algoritmer. Platformene lever af annonceindtægter og af at sælge data. Begge dele kræver, at vi bliver så lang tid som muligt på platformene for enten at se annoncer eller for at generere data.

Hvis techgiganterne ser profitgevinster ved at ændre algoritmerne, så viser historien, at de gør det. I de seneste år er algoritmerne på en række sociale platforme ændret, så de prioriterer globalt underholdningsindhold frem for politisk indhold. Det vil sige flere opslag med verdens sjoveste kattevideoer og færre opslag med nyhedsartikler om dansk politik.[68] Samtidig har en række sociale platforme ændret deres algoritmer, så de drastisk nedprioriterer opslag, der indeholder eksterne links. Platformene vil gerne have os til at blive på platformene og ikke bevæge os videre ud på nettet. Men dermed udhules en af de største gevinster ved, at de sociale platforme blev dannet: facilitering af hurtig informationsdeling. I 2023 faldt trafikken fra Facebook til nyhedshjemmesider globalt med 48 %.[69]

Borgerne støder ikke på de samme nyheder

Borgerne følger i dag i høj grad nyheder via digitale platforme. Det er en demokratisering, da det giver adgang til flere stemmer og informationer. Men der er knyttet mindst to udfordringer til den udvikling.

Den første udfordring er en mindre fælles offentlig samtale. En interviewperson udtrykker det på følgende måde: "Jeg kunne godt frygte, at det bliver endnu sværere at [få] os alle sammen til at kigge samme vej". En anden siger:

> Det er blevet langt vanskeligere end tidligere at sætte en national dagsorden. Færre læser aviser – desværre – og færre læser eller hører det samme. Så hvis der skal sættes en dagsorden, som rammer bredest muligt, så kræver det, at DR eller TV 2 også går ind i sagen.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Udfordringen ligger ikke blot i et mere fragmenteret mediesystem, men også i, at der er systematiske forskelle i de kilder, der benyttes. De 18-24-årige er f.eks. den eneste aldersgruppe, hvor den hyppigst benyttede nyhedskilde er de sociale platforme,[70] og gruppen benytter samtidig nogle andre sociale platforme, f.eks. TikTok, end de ældre aldersgrupper.

Den anden udfordring ligger i, at vi i højere grad undgår nyheder. Forskningen skelner i den forbindelse mellem, om vi bevidst eller ubevidst undgår nyheder. Undersøgelser viser, at når vi bevidst undgår nyheder, så er der særligt én faktor, der spiller ind, og det er oplevelsen af 'informationsoverload'.[71] Under folketingsvalget i 2022 tilkendegav 19 % af vælgerne, at de bevidst forsøgte at undgå nyheder om valget. Dette er ikke et meget højt tal, og samtidig stødte disse vælgere, trods deres forsøg på at undgå det, alligevel på nyheder om valget hver anden dag.[72] En større udfordring ligger formentlig der, hvor vi ubevidst undgår nyheder. Under folketingsvalget i 2022 sagde hele 39 % af vælgerne, at de ikke nåede at følge med i nyheder om valget, selv om de egentlig ikke forsøgte at undgå dem. Og måske er dette fænomen i stigning. Selv om der ikke findes sammenlignelige tal over tid, er brugen af tv, radio og trykte aviser som kilde til nyheder faldende, og der har ikke været tilsvarende stigninger i brugen af de digitale alternativer.[73]

Det mere fragmenterede medielandskab i dag kan være en vigtig årsag til, at vi i stigende grad undgår nyheder ubevidst eller mere tilfældigt. Når man hører radio, så bliver man på mange kanaler eksponeret for nyheder en gang i timen, selv om det ikke er derfor, man har tunet ind på kanalen. Hvis man har flow-tv'et kørende om aftenen, dukker der på et tidspunkt nyheder op. Når man derimod tilgår nyheder på sociale platforme, så konkurrerer nyhederne om opmærksomheden med alle de andre ting, som foregår der. Når man streamer serier på de store streamingtjenester, bliver man blot opfordret til at se endnu et afsnit af det samme. I dette digitaliserede og fragmenterede informationslandskab falder man

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ikke tilfældigt over nyhederne i samme grad som tidligere.[74] Der er selvfølgelig stadig et marked for politisk journalistik af høj kvalitet, og nye politiske nichemedier er også kommet til siden årtusindeskiftet. Og når der opstår alvorlige kriser såsom coronapandemien, søger folk i høj grad mod de store etablerede medier for information. Men den mere generelle efterspørgsel er udfordret blandt dem med lavere politisk interesse og kortere uddannelser.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 7

Debatten på sociale platforme

Når et samfund skal sikre en demokratisk viljesdannelse, kræver det ikke blot, at borgerne har god information til rådighed. Det kræver også, at den efterfølgende debat har tilstrækkeligt med kvalitet. Dvs. at borgerne i al deres forskellighed udveksler argumenter med både hinanden og med beslutningstagerne, og at omdrejningspunktet for den udveksling netop er argumenter. Det sidste indebærer, at deltagerne er villige til at lade sig overbevise af gode argumenter, og at deltagerne ikke forsøger at kyse modparten igennem fjendtlighed og trusler.

Samtalen mellem borgere og beslutningstagere er blevet digitaliseret via sociale platforme såsom Facebook, X, Instagram og TikTok. Kapitlet peger på, hvordan digitaliseringen af den demokratiske samtale via de sociale platforme skaber en række udfordringer. Vi kigger på, hvem der deltager i den digitale samtale; kvaliteten af selve samtalen; og hvordan en hård digitaliseret samtale kan sænke kvaliteten af debatten også uden for de digitale platforme.

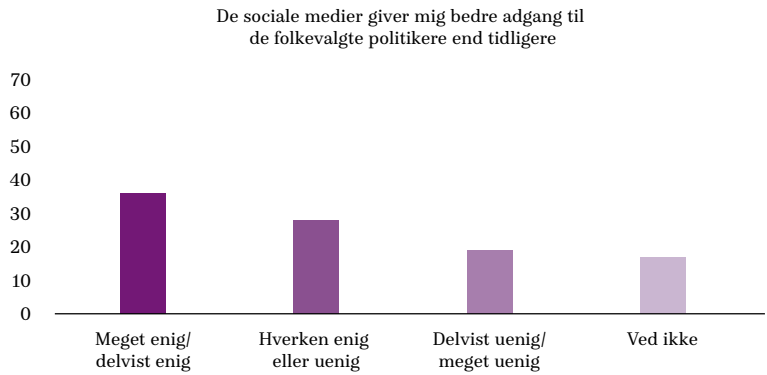
Kun få deltager på de sociale platforme

Sociale platforme er blevet set som en mulighed for en mere direkte forbindelse mellem borgerne og de folkevalgte politikere. I vores interviewundersøgelse oplever beslutningstagerne også selv, at de sociale platforme giver mulighed for mere direkte kommunikation uden om mediernes nyheds-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

kriterier eller vinklinger. Det giver mulighed for at informere om ens aktiviteter, som en interviewperson siger: "Det ville være svært for mig at skulle holde mit bagland ajour på, hvad jeg går og roder med og tænker og sådan noget, hvis ikke jeg kunne opdatere på Facebook". Oplevelsen modsvares til dels af borgernes. En større andel af borgerne er mere enige end uenige i udsagnet: "De sociale medier giver mig bedre adgang til de folkevalgte politikere end tidligere". Men som figur 9 viser, så er forskellen ikke stor. 36 % er meget enige eller blot enige, mens 19 % er uenige eller meget uenige, og mindretallets oplevelse afspejler måske, at mange politikere primært bruger sociale platforme som et middel til envejskommunikation.

Figur 9. Sociale medier som adgangskanal



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Tænketanken Mandag Morgen

De sociale platforme giver også nye muligheder for borgerne. Som en af elitepersonerne siger i vores interviewundersøgelse: "Det er fandme nemt at lave en facebookgruppe og få opbakning og blive hørt og komme til orde i platformene, ikke?" Og de sociale platforme har ganske rigtigt skabt en

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ny kanal for deltagelse, som kan være magtfuld for grupper, som tidligere havde sværere ved at komme til orde. MeToo og Black Lives Matter og grupper imod coronavacciner er eksempler på græsrodsaktivisme, der startede på sociale platforme, og som efterfølgende skabte en global mobilisering.

Men trods de nye muligheder har alle ikke lige nemt ved eller lige stor lyst til at bruge dem. Forskningen viser, at blot 10 % af alle brugere producerer det indhold, som vi andre læser på de største sociale platforme.[75] Det skyldes, at ressourcer i form af uddannelse og en høj indkomst generelt er vigtige for politisk deltagelse og derfor også på de sociale platforme. Ressourcer betyder særligt noget, når det kommer til, *hvordan* man deltager på sociale platforme. Om man blot læser og måske liker politiske opslag. Eller om man producerer dem selv. De højtuddannede og dem fra velstående hjem er dem, som i særlig grad gør det sidste.[76]

Men sociale platforme har også skabt nye barrierer for at deltage i den demokratiske samtale. De, som er særligt tiltrukket af debatterne på sociale platforme, er folk med bestemte personligheder. Det er dem, der godt kan lide en hård debat, og som har en personlighed, der kan holde til det.[77] Men den hårde debat, som de mere passive brugere bliver vidner til, får det tavse flertal til at engagere sig i mindre grad. Ifølge en undersøgelse af danskerne svarer 63 %, at de får lyst til at trække sig fra debatten, og det gælder ikke kun, hvis de selv bliver ramt direkte af hårde kommentarer, men også når de er vidner til, at de rammer andre.[78]

Indholdet på de sociale platforme har lav kvalitet

Flere interviewpersoner fremhæver, at den digitale samtale på sociale platforme langtfra er en egentlig samtale. Og det skyldes debattens hårde karakter. "Jeg logger ind og skriver noget, og så logger jeg af, og det er jo ikke befordrende for en debat", siger én. En anden siger, at debatten er så ubehagelig, "at jeg er begyndt helt at undlade at læse kommentarspor. Jeg lægger noget op, og så læser jeg ikke, hvad folk skriver,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

fordi jeg bliver i dårligt humør af det". Interviewpersonernes oplevelser flugter med forskningens resultater. Særligt velundersøgt er det blandt kommunalpolitikere, hvor det viser sig, at antallet af truende kommentarer er i stigning.[79]

De hadefulde kommentarer opleves ikke blot som noget, som forhindrer dialog, men også som noget, der direkte kan få folk til at afholde sig fra at stille op og deltage i politik. En interviewperson siger:

> [da jeg] stadig var aktiv på Facebook var dødstrusler og voldtægtstrusler en ganske almindelig del af min hverdag og min politiske praksis. Det har selvfølgelig haft en enorm effekt på mit ønske om at ytre mig. Og det er en trussel for den reelle ytringsfrihed.

Blandt kommunalpolitikere i de tidligere nævnte undersøgelser har 32 % også overvejet at trække sig fra kommunalpolitik på baggrund af deres oplevelser med hadefulde kommentarer.[80]

Flere interviewpersoner henviser til den opmærksomhedsøkonomi, som fungerer på sociale platforme, som en årsag. Som en interviewperson f.eks. siger:

> Politiske holdninger i dag bliver solgt som et produkt. Ligesom alle andre produkter, så skal der klikkes på dem, og de skal deles, og de skal dit, og de skal dat. Og derfor bliver holdninger framet på sociale platforme på en måde, som gør det til produkter. [...] der er en implicit forsimpling, ofte en opfordring til enten ekstrem glæde eller ekstrem vrede.

Det bekræfter forskningen på området, som især peger på, at den ekstreme vrede er et effektivt middel. De nyheder, som spreder sig hastigt på sociale platforme, påvirker vores følelser og har en større tendens til at aktivere negative følelser som afsky end ikke-virale nyheder.[81] Det kan også påvirke den måde,

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

som politikerne selv kommunikerer på. Et folketingsmedlem i vores interviewundersøgelse siger, at "hvis jeg skal op og ramme 1.000 likes, 1.500 likes, så ved jeg præcis, hvordan jeg skal gøre det, og det er, at jeg skal fodre den indre svinehund".

Sociale platforme skader andre dele af debatten

Hvis det, der sker på sociale platforme, bliver på de sociale platforme, så er de demokratiske udfordringer måske mindre. Men der er indikationer på, at dynamikkerne på de sociale platforme også spiller ind på det, som sker offline. Det ses som allerede nævnt i forhold til politikernes villighed til at stille op og til mediernes økonomi. Men flere oplever også, at selve den politiske dagsorden bliver påvirket af de virale historier, som tages op af medier og politikere.

Det skaber en oplevelse af uforudsigelighed i den politiske dagsorden, at tingene konstant skifter. En interviewperson beskriver "de her, hvad skal man sige, spasmer i systemet, hvor der pludselig er en eller anden, der bryder igennem med en dagsorden på f.eks. sociale platforme". Oplevelsen af de sociale platforme som steder, der skaber støj og forvirring frem for en højkvalitetsdebat, svarer til den almindelige danskers oplevelse. I en anden undersøgelse spurgte vi et repræsentativt udsnit af befolkningen om, hvordan de oplever, at de sociale platforme påvirker samfundet, og den mest fremherskende oplevelse var netop en oplevelse af en tumultarisk offentlig debat præget af ekstreme stemmer.[82]

Udfordringen er også, at deltagerne i den politiske debat på sociale platforme langtfra er repræsentative, og de sociale platforme har skabt en digital verden, som ekskluderer dem, der ikke kan tåle tonen. Der kan med andre ord være et mismatch mellem det, der tiltrækker sig opmærksomhed på sociale platforme og sætter dagsordenen, og det, som det tavse flertal mener. En interviewperson siger, at der kan opstå en:

> idé om, at der er en kæmpe befolkningsefterspørgsel på noget, fordi det fylder enormt meget på sociale platforme. Så overruler det fuldstændig hele fagom-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

rådet – alle de mennesker, der beskæftiger sig med det – fordi der nu skal responderes på den her sociale mediestorm.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 8

Samspillet mellem samfunds-interesser

Det sidste centrale spørgsmål i forhold til kerneopgaven med at sikre en demokratisk viljesdannelse handler om samspillet mellem samfundsinteresser. Et velfungerende demokrati kræver en vis balance mellem forskellige gruppers mulighed for at gøre sig gældende, f.eks. i form af adgang til medierne eller til politikerne. Det er også vigtigt, at samspillet mellem samfundsmæssige interesser foregår på en hensigtsmæssig måde, så borgere og beslutningstagere har mulighed for at få et billede af de forskellige synspunkter, der er på politiske spørgsmål. I dette kapitel ser vi på de kanaler, der bringer forskellige gruppers interesser og synspunkter ind i politik.

Vi har tidligere diskuteret, hvordan det kræver befolkningens deltagelse i f.eks. partier og foreninger. Her er det især en udfordring for den demokratiske viljesdannelse og dermed skabelsen af en fælles politisk dagsorden, at de politiske partier kun i et begrænset omfang er en arena, hvor befolkningen kan deltage i diskussionen af politiske spørgsmål. Kapitlet her peger på, hvordan lobbylandskabet har ændret sig, så det er blevet sværere at gennemskue, hvilke interesser der gør sig gældende politisk. Samtidig er der sket en markant professionalisering af politik, som sandsynligvis har gjort økonomiske

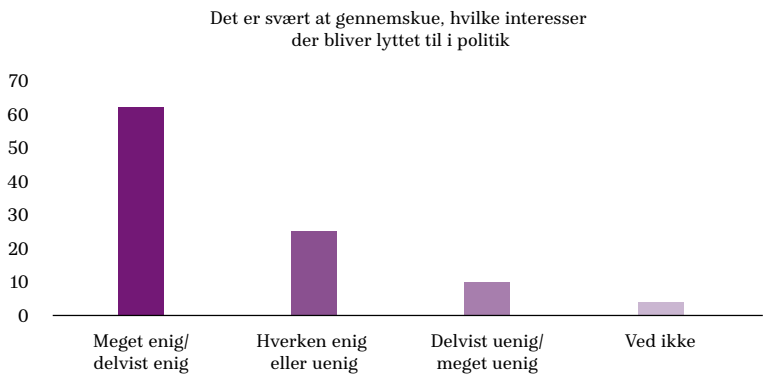
Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ressourcer mere afgørende for politisk indflydelse, og som risikerer at skabe øget afstand mellem befolkningen og det politiske system.

Et svært gennemskueligt lobbylandskab

Der er ingen mangel på organisationer, der repræsenterer forskellige grupper og synspunkter i Danmark. Løst anslået findes der et par tusinde interesseorganisationer, der samler deres medlemmer omkring forskellige interesser eller delte synspunkter, f.eks. Danmarks Naturfredningsforening, Fagbevægelsens Hovedorganisation og Rederiforeningen. Det er et demokratisk gode, at så mange interesser er aktive, og at flere grupper løbende melder sig på banen. Til gengæld er det svært at få et klart overblik over de forskellige grupperinger og deres politiske indflydelse. Vores spørgeskemaundersøgelse viser, at det i hvert fald opleves sådan for befolkningen. Som vi kan se i figur 10, synes de fleste, at det er svært at gennemskue, hvilke interesser der bliver lyttet til i politik.

Figur 10. Gennemskuelighed i interessers indflydelse



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Tænketanken Mandag Morgen

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Danmark har traditionelt været organisationernes land, men landskabet har skiftet karakter. Der er sket en konsolidering blandt de store økonomiske organisationer, hvor både fagbevægelsen og erhvervsinteresserne i stigende grad har samlet kræfterne i store organisationer, som det f.eks. var tilfældet med dannelsen af Fagbevægelsens Hovedorganisation i 2018. Samtidig er der flere og flere civilsamfundsorganisationer, der repræsenterer grupper som patienter eller uddannelsessøgende eller står for bestemte dagsordener, f.eks. organisationer som Klimabevægelsen eller Stop Spild af Mad.[83]

Disse klassiske interesseorganisationer er blevet suppleret af nye spillere. Et stigende antal tænketanke har meldt sig på banen og spiller især en rolle i mediebilledet.[84] Andre aktører var der sådan set i forvejen, men de er blevet mere aktive politisk. Det er mest slående for de private virksomheder, som har oprustet væsentligt på deres politiske beredskab og interesserer sig for langt bredere spørgsmål end tidligere.[85] Også store erhvervsdrivende fonde, med Novo Nordisk Fonden som den klart største, spiller en større rolle. En vigtig udvikling er også, at egentlige lobbyvirksomheder er blevet en væsentlig faktor i dansk politik. Det særlige ved dem er, at de ikke selv har en politisk dagsorden, men står til rådighed for virksomheder, kommuner, foreninger og andre, der ønsker professionel rådgivning og bistand til en politisk dagsorden. Væksten i den type virksomheder er blandt de mest markante udviklinger i lobbyverdenen i de seneste årtier.

Der tegner sig et komplekst billede af, hvilke interesser der gør sig gældende i dansk politik. Det bliver ikke nemmere af, at en del politisk påvirkning finder sted uden for mediernes søgelys i den tidlige lovforberedelse og i forbindelse med politiske forhandlinger.[86] I vores interviews fortæller politikere om en oplevelse af, at de bliver ekstra afhængige af lobbyister, når forhandlingerne foregår i lukkethed: "det, der nogle gange sker, det er partierne, de så går med de her fortrolige papirer til lobbyister og siger 'kan I hjælpe os med det her?'" Især politikere fra partier, der ikke er i regering, er i høj grad

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

afhængige af organisationernes input til politiske forhandlinger.

Det bliver heller ikke nemmere af, at Danmark i modsætning til mange andre lande stort set ikke har nogen regulering af lobbyisme eller krav om transparens i lobbyismen. Ikke engang regeringens egen inddragelse af eksterne interesser igennem råd og nævn er let at få et klart billede af.[87] Kompleksiteten i lobbylandskabet og lukketheden i store dele af den politiske proces gør det samlet set ganske vanskeligt for borgerne at få indsigt i, hvem der i sidste ende sætter fingeraftryk på de politiske dagsordener og løsninger.

Stærke aktører veksler penge til indflydelse

Et væsentligt spørgsmål er, om balancen imellem forskellige interessegrupper i rimelig grad passer med den støtte, de har i befolkningen, eller om nogle interessegrupper kommer til at fylde uforholdsmæssigt meget. Her tyder noget på, at der er kommet større asymmetri mellem forskellige interesser, fordi pengestærke aktører som private virksomheder fylder mere, og fordi lobbyismen er blevet mere professionaliseret. Som citaterne viser, opfatter flere af vores interviewpersoner, at der er ubalance i indflydelsen:

> Og jeg har jo selv siddet i en tænketank, hvor det handlede om at påvirke den offentlige debat. Og det var vi gode til. Og det var Dansk Industri også gode til. Og det var lobbybureauerne også rigtig gode til. Fordi det der med at lave analyser, hvor der er tal på, vi kan smække dem ud hurtigt, de viser et eller andet, og der kan være en politik på det. Det er rigtig godt mediestof.

> Der er i hvert fald en tendens til, at de organisationer, der har de bedste public affairs-medarbejdere, også bliver lyttet mere til end dem, der ikke har. Og det er

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

> jo nogle gange de meget stærke organisationer, kan man sige, de organisationer, hvor der er flest penge.
>
> Dem, der får stemme i den offentlige debat og i forhold til at få indflydelse og magt, er typisk dem, der har ressourcerne til at professionalisere deres kommunikation i den offentlige diskurs. Og det er der mange, der ikke har, og det går lidt til grunde.

Når nogle grupper har større ressourcer til rådighed end andre, kan det betyde, at de får større politisk indflydelse. Som citaterne peger på, kan det give en ekstra ubalance, at lobbyverdenen i dag er særdeles professionel. Professionalisering handler for det første om, at flere arbejder professionelt med politik. Der er i dag en meget stor gruppe af personer, der har interessevaretagelse som deres hovederhverv – og de er ansat på tværs af virksomheder, interesseorganisationer og lobbyfirmaer. For det andet er selve interessevaretagelsen stærkt professionaliseret, og evnen til at nå de rigtige beslutningstagere med de rigtige budskaber afgørende. En sandsynlig konsekvens er større asymmetri mellem forskellige interesser, fordi ikke alle har samme mulighed for at opruste på det professionelle beredskab – men en endelig konklusion kræver mere dybdegående analyser.

Professionalisering skaber øget distance

Det er ikke kun i lobbyverdenen, at flere arbejder professionelt med politik og interessevaretagelse. De politiske partier har også et stort antal medarbejdere, der arbejder med kommunikation og politikudvikling, og ministrene får bistand til strategi og kommunikation af særlige rådgivere og presserådgivere. Forskere taler om, at der er opstået en klasse af policyprofessionelle, der arbejder professionelt med politik både inden for og uden for det politiske system.[88] Nogle af disse arbejder primært med kommunikation, men mange har en

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

bredere portefølje af opgaver, som f.eks. omfatter analysearbejde og strategisk arbejde.

Det er ret markant, at samspillet imellem samfundsinteresser i høj grad foregår mellem professionelle interessevaretagere. Et utal af telefonsamtaler, møder, konferencer og andre kontakter foregår mellem professionelle medarbejdere ansat i forskellige typer af organisationer. Og de folk, der sidder på hver deres side af bordet, er forbløffende ens. De har nogenlunde samme uddannelsesmæssige baggrund. Deres karriere har måske bragt dem forbi de samme stillinger, og et halvt år senere kan rollerne være byttet om. Set fra befolkningens side kan det opleves som en verden, der er afkoblet fra almindelige mennesker og deres verden. Nogle har ligefrem talt om de professionelle kommunikationsfolk som en slags 'rockwool-lag', der isolerer f.eks. politikere fra direkte kontakt med omverdenen.[89]

Der er også en risiko for, at personlige forbindelser og netværk får en større betydning for, hvem der kan få indflydelse. Mange af dem, der i dag arbejder professionelt med at påvirke politik, har tidligere arbejdet internt i det politiske system, f.eks. for partier og ministerier. Selv om der ikke findes meget viden om det, er det svært at forestille sig, at de forbindelser, de derigennem har etableret, ikke har betydning i deres nuværende positioner. Det kan have positive effekter, fordi der lettere kan etableres kontakt og skabes gode politiske løsninger, men skyggesiden er, at ikke alle har samme adgang til netværkene.

Det er ikke nyt, at personlige forbindelser kan få politisk betydning. Det er heller ikke nyt, at meget interessevaretagelse foregår bag lukkede døre. Tværtimod er der i Danmark en lang tradition for at involvere forskellige interessenter i politiske processer. Den større kompleksitet i lobbylandskabet gør det imidlertid sværere at gennemskue, hvilke interesser der er på banen, og hvilken indflydelse de har. Det er i sig selv en demokratisk udfordring, fordi det bliver svært for befolkningen at følge med i, hvem der bliver lyttet til og hvorfor. Det

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

er også et markant træk, at samspillet mellem samfundsinteresser i høj grad foregår mellem professionelle – eller som minimum på en måde, der er orkestreret af professionelle. Dermed er der potentielt kommet et lag af rockwool på tværs i forbindelseskanalen fra borgere og medlemmer af forskellige organisationer ind i det politiske system.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 9

Ansvarsfordelingen for beslutningstagning

Den tredje kerneopgave er at træffe kollektive beslutninger. Når der træffes beslutninger på fællesskabets vegne, er det vigtigt at vide, hvilke beslutninger der træffes af hvem. Det er også vigtigt, at beslutninger og ansvar i rimelig grad følges ad, for uden den transparens ved vælgerne ikke, hvem de skal stille til ansvar på valgdagen. Men det er ikke kun vælgerne, der ellers ville risikere at blive hægtet af. Det ville beslutningstagerne også. De risikerer nemlig at blive stillet til ansvar for beslutninger, som de har ringe indflydelse på.

I kapitlet her ser vi på, hvordan internationale forhold påvirker beslutningsrummet i Danmark, og om der er uklarhed i forholdet mellem ansvar og beslutninger på nationalt niveau. Vi kigger på, hvordan den centrale styring påvirker det lokale råderum, og på de muligheder, der er for at få indsigt og etablere et ansvar.

Pres fra internationale forskydninger

Magtforholdene i verden ændrer sig, og det påvirker det danske demokrati. Verden præges af voksende sikkerhedspolitiske spændinger i form af forhøjet konfliktniveau mellem USA og Europa, intensiveret stormagtskonkurrence mellem USA

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

og Kina og russisk militær trussel mod Europa.[90] Samtidig er techgiganterne ved at opnå herredømme over den globale digitale infrastruktur.[91] Klimakrisen presser også på, men reguleringen er blevet fragmenteret mellem mange forskellige aktører.[92] Den virkelighed rejser spørgsmålet om, hvad vi egentlig bestemmer og kan få indflydelse på. De geopolitiske forskydninger betyder, at der er en del beslutninger, der rykker længere væk fra Danmark. En interviewperson udtrykker det således:

> Det væsentlige er jo, at Europa er blevet så meget mindre de sidste par år, de sidste 10 år – at vores mulighed for at påvirke det internationale globalt er jo markant svækket.

Når der sker forskydninger, i forhold til hvem der kan træffe beslutning om hvad, kan det blive uklart for vælgerne, hvem de kan stille til ansvar. Det kan også blive uklart for beslutningstagerne, hvilket handlerum de har, og hvordan de kan gøre brug af det. Forholdet mellem Danmark og EU forskydes i en retning, hvor mere og mere lovgivning stammer fra EU. EU-forordninger, som er umiddelbart gældende uden behandling i Folketinget, får større og større udbredelse sammenlignet med de mere rummelige direktiver, der skal omsættes til national ret i Folketinget, inden de træder i kraft. Næsten ingen områder er uden EU-regulering. F.eks. er øremærket barsel til mænd et resultat af EU-regulering, selv om de færreste, der er på barsel, skænker det en tanke.[93] Når væksten i EU's lovgivning betyder, at magt og indflydelse forskydes væk fra det danske politiske system,[94] er det væsentligt, om Danmark er klædt godt nok på til at øve indflydelse på de beslutninger, der træffes i Bruxelles. Professor Jens Blom-Hansen rejser spørgsmålet, om EU-koordinationsproceduren starter for sent, slutter for tidligt og omfatter for lidt? Når Kommissionen formelt fremlægger et forslag, har der allerede været en mangeårig proces i gang med at udforme forslaget. Derfor er

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

det for sent, hvis Folketinget først kommer ind i processen, når forslaget er fremlagt. Processen slutter for tidligt, fordi Europa-Parlamentet i dag er medlovgiver på de fleste områder. Når det gælder, er det i praksis svært at sikre, at forhandlingerne holdes inden for det mandat, den danske regering blev udstyret med fra Folketingets Europaudvalg. Endelig omfatter EU-koordinationsproceduren for lidt, hvis en stor del af EU-lovgivningen ikke kræver behandling i Europaudvalget.[95] Forholdet mellem EU og Danmark befinder sig således på et sted, hvor forskydninger mellem beslutningsniveauerne rejser en demokratisk udfordring. Det er langtfra gennemsigtigt, hvem der bestemmer hvad, eller hvordan vi sikrer den nationale indflydelse på beslutninger, der vedrører os.

Ansvarsplaceringen er ude af balance

I det danske system ligger det formelle ansvar på et ministerområde hos ressortministeren, som det står i ministeransvarsloven. Men samtidig er der behov for koordination på tværs af ministerierne. Over tid er der sket en centralisering, hvor vi bevæger os længere væk fra det ressortopdelte ministerstyre i retning mod et mere kabinetslignende styre. Der er blevet færre regeringsudvalg med et faldende antal pladser, hvoraf en stigende andel besættes af ministre med tværgående kompetencer. Efter 2001 er der sket en vækst i antallet af sager i koordinationsudvalget og økonomiudvalget, hvilket tyder på en øget koordination.[96] Der er meget godt at sige om stabile koordinationsmekanismer, og det er for så vidt ikke et problem, at der sker en forøgelse af den tværgående koordination. Men når beslutninger flytter til de tværgående udvalg, skubber det til den ansvarsplacering, som er knyttet til ministeransvarsloven og opdelingen i adskilte og selvstændige ressortministerier. Hvis de enkelte ministre ikke inddrages tilstrækkeligt i beslutningerne, kan det virke uacceptabelt, hvis de stilles til ansvar, når noget går galt. Der er risiko for en afkobling mellem beslutningsmotoren og ansvarsplaceringen, især i situationer med stort tidspres.[97]

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Parlamentets kontrol med regeringen er en vigtig del af magtdelingen i alle demokratiske lande og også i Danmark. Ombudsmandsinstitutionen, Rigsrevisionen og granskningsog undersøgelseskommissioner er instanser, der udøver denne kontrol. Kommissionsundersøgelser kan imidlertid udelukkende nedsættes, hvis der er politisk flertal for det. Antallet af undersøgelser bestemmes derfor ud fra, om der er et flertal, og ikke ud fra, om det er noget, der bør undersøges.[98] En interviewperson siger således:

> Er det spild af penge? Ja, men det er ikke første gang i verdenshistorien, at vi spilder penge på noget, og der synes jeg i virkeligheden, vi bruger dem på demokratiet. Så vores mulighed for at få undersøgt sager til bunds, som befolkningen, pressen, eller hvad ved jeg, er forundrede over eller rasende over [...] det synes jeg i virkeligheden, vi skulle opprioritere.

Medierne bidrager ofte til en øget forventning om, at ekstern juridisk ansvarsplacering kan løse problemerne. Et eksempel er, da Nye Borgerlige i forbindelse med minksagen bestilte en såkaldt uvildig advokatundersøgelse. Mediernes logik, som er at efterspørge mere information, spiller i den situation sammen med oppositionens logik, som er at kritisere regeringen. Advokatundersøgelser og juridisk ansvarsplacering risikerer derfor at blive en brik i et spil drevet af nyhedskriterier og politiske drillerier. Den juridiske ansvarsplacering er ikke den eneste mulighed. Ansvarsplacering kan også ske med henblik på læring. Det skarpe fokus på retligt ansvar kan desværre stå i vejen for, at informationer, der kan føre til læring, kommer frem. Alle organisationer begår trods alt fejl.[99]

Central styring presser det lokale råderum

Det kommunale selvstyre befinder sig mellem Folketingets og statens behov for at styre kommunernes økonomi og opgaveløsning på den ene side og kommunernes egen ret til at kunne

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

tilpasse skat, service og opgaveløsning til de lokale behov og præferencer på den anden side. Den første magtudredning konkluderede i 2003, at det kommunale selvstyre var under pres, og der er meget, der tyder på, at skruen er blevet strammet yderligere siden da.

Budgetlovens sanktionsregime indebærer, at Folketinget vedtager årlige udgiftslofter for kommunerne. Indførelsen af budgetloven i 2011 og begrænsninger i kommunernes muligheder for at opkræve skat skaber et udgiftsloft, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmerne har vanskeligt ved at tilpasse det samlede skatte- og serviceniveau og derfor ofte bliver efterladt med det sure job at prioritere på tværs af velfærdsområder.[100] En interviewperson udtrykker det:

> [...] budgetloven er jo egentlig bare et redskab, altså, som gør, at der er større sandsynlighed for, at de politiske beslutninger, man træffer, altså om budget og størrelse og sådan noget, bliver ført ud i livet, ikke. Men [...] den bekymring, man kan have, det er, om redskabet så ligesom overtager.

Det skal forstås på den måde, at det bliver et mål i sig selv at overholde budgetterne frem for at prioritere f.eks. kvalitet og effektivitet i leverancen af velfærd. Forskerne Carina S. Bischoff og Bjarke Lund-Sørensen viser, at kommuner, der overskrider budgettet ét år, har højere omgørelsesprocenter det følgende år på afgørelser, der ankes til Ankestyrelsen, som er klageinstans for de afgørelser, der træffes af kommunerne. Når sager omgøres, sker det, fordi de vurderes til ikke at være korrekte. Resultatet antyder derfor, at budgetoverskridelser kan have utilsigtede konsekvenser for borgernes retssikkerhed. Derfor er det relevant at undersøge om budgetoverholdelse er blevet et mål i sig selv og i en sådan grad, at det udfordrer borgernes retssikkerhed.[101]

Mange kommunalpolitikere har i de senere år oplevet en stor frustration over at skulle gennemføre besparelser på

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

de almene velfærdsområder for at kompensere for de stigende lovbundne udgifter på andre. I spændingen mellem den centrale styring og det lokale råderum kan det således være vanskeligt for borgeren at se, hvem der bestemmer hvad. En interviewperson udtrykker det således:

> Men det kan jo ikke nytte noget. Fordi vi kommer jo aldrig til, at hele befolkningen kan være uddannet i reglerne omkring budgetloven. Det er helt abstrakt for de fleste mennesker.

Det handler om at finde balancen mellem overordnet rammesætning og prioriteringen inden for denne ramme. Spørgsmålet er, hvem der egentlig bestemmer i kommunerne, når der både er en skrap økonomisk rammestyring og en tæt indholdsstyring på en række serviceområder.

Der er således en række forskydninger både internationalt, nationalt og lokalt, som bringer de danske beslutningsrum under pres.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 10

Kvaliteten i beslutnings-systemet

Det næste centrale spørgsmål for demokratiets kerneopgave med kollektiv beslutningstagning handler om selve kvaliteten i det kollektive beslutningssystem på nationalt niveau. Det er vigtigt for et velfungerende demokrati, at beslutningsprocesserne foregår på en måde, som sikrer et kvalificeret grundlag for beslutningerne, når embedsværket rådgiver politikere og ministre. Det er også væsentligt, at forskellige synspunkter og interesser inddrages på en transparent måde, når beslutningerne træffes. Kapitlet peger på, hvordan embedsværkets faglige kvalificering af beslutningsprocesserne kan være udfordret af hastige processer og et stigende fokus på politisk-strategisk rådgivning, og hvordan folketingsmedlemmerne ser ud til at være under pres i forhold til at varetage deres opgaver i lovgivningsprocessen.

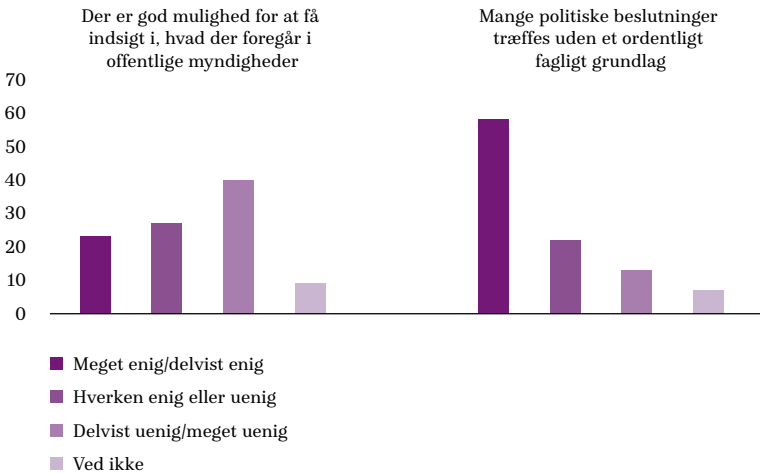
Presset faglighed og politisering af embedsværket

Embedsværket er helt afgørende for kvaliteten i de politiske beslutningsprocesser. Det er embedsfolk, der leverer det faglige grundlag for den politik, der udvikles, og rådgiver politikere og ministre. I den proces skal embedsværket sikre, at der er en inddragelse af relevante interesseorganisationer og eksperter. I befolkningen er der generelt en relativt høj tillid til de offentlige myndigheder, men der er ifølge vores spørgeskemaundersøgelse alligevel en udbredt oplevelse af, at det

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

kan være svært at få indsigt i, hvad der foregår i de offentlige myndigheder. Samtidig svarer hele 58 %, at de er enige eller delvist enige i, at politiske beslutninger ofte mangler et ordentligt fagligt grundlag. Det afspejler nok ikke et indgående kendskab til beslutningsprocesserne, men viser dog en vis bekymring for grundlaget for politiske beslutninger.

Figur 11. Indsigt i offentlige myndigheder og fagligt grundlag for beslutninger



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Tænketanken Mandag Morgen

I den danske forvaltningsmodel rådgiver embedsfolk både om faglige spørgsmål og om politisk-taktiske aspekter. De skal altså på den ene side bistå den til enhver tid siddende minister med at gennemføre dennes politik og på den anden side sikre faglighed, sandhed og lovlighed. Det er en model, som på lange stræk har sikret tilliden til embedsfolkene uanset farven på regeringen.[102] Noget tyder imidlertid på, at der er et stigende fokus på den mere strategiske rådgivning, og

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

at den del risikerer at overskygge fagligheden. I bogen *Den defekte lovmaskine* skriver Morten Jarlbæk Pedersen f.eks., at "embedsapparatet oplever et stadig større politisk pres, og det sker på bekostning af mulighederne og evnerne til at sige nej".[103] Spørger man embedsfolkene selv, svarer halvdelen, at det er svært at levere faglig rådgivning på et højt niveau og samtidig varetage politisk-taktiske ønsker.[104] Flere af vores interviewpersoner peger også på udfordringer for embedsværkets kvalificering af lovgivningsprocessen. Et folketingsmedlem siger således:

> [...] jeg sidder med sådan en følelse af – ikke fordi jeg tror, at de lyver for mig, for det gør de ikke, de lever op til embedsmandens syv pligter [...] Men de giver mig ikke det fulde billede. [...] Jeg skal være helt bevidst om, at hvis ikke jeg sætter lys på præcis det rigtige, så får jeg kun mørke.

Udviklingen hænger sammen med et øget mediepres og hastigere beslutningsprocesser. En anden drivkraft kan være ændringer i embedsfolkenes karriereveje, som i højere grad bevæger sig på tværs af ministerier, og hvor mange embedsfolk i ledende stillinger har en baggrund i koordinerende ministerier som Finansministeriet, Justitsministeriet og Statsministeriet.[105] Det giver en forskydning, hvor faglig viden og institutionel hukommelse kan træde i baggrunden til fordel for mere tværgående kompetencer med ledelse og politisk rådgivning. Dermed kan fagligheden komme under pres. Det forstærkes af, at lydhørhed over for ministeren kan være mere fremmende for karrieren end at blive oplevet som langsommelig eller ligefrem 'Rasmus Modsat'.[106]

Pres på Folketingets kapacitet

Folketinget er helt afgørende for kvaliteten i den demokratiske beslutningstagning. Med Folketingets lovgivningsmagt følger jo lige præcis ansvaret for at træffe kollektive beslutninger af

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

høj kvalitet. Der er mange tegn på, at Folketingets mulighed for at varetage sine opgaver er udfordret. En lang række af folketingsmedlemmer har peget på forskellige problemer, og tilbage i 2021 sagde tidligere folketingsmedlem Sofie Carsten Nielsen ligefrem i en tale i Folketinget, at politik "er gået i stykker". Mere systematiske studier af Folketinget peger også på, at politikernes arbejdsvilkår er vanskelige, og at der er en ret udbredt følelse af magtesløshed hos politikerne.[107]

Hvad er det, der udfordrer Folketinget? Politikerne er for det første pressede af det, der fremstår som en nærmest grænseløs opgave med at kommunikere. Mediernes sendeflader er udvidet, og der er konstante deadlines på nyhedshistorier. Samtidig er der et pres for konstant at være synlig på sociale medier. Internt i partierne giver det prestige at være synlig, og nogle partier udsender ligefrem oversigter over, hvor meget de forskellige folketingsmedlemmer har været i nyhedsmedierne.[108] Politikere bruger derfor en ret stor del af deres arbejdstid på ekstern kommunikation, ligesom også møder med en bred skare af samfundsinteresser fylder godt i politikernes kalendere.[109] Det er som udgangspunkt positivt for Folketingets bidrag til den demokratiske viljesdannelse, at politikerne er aktivt til stede i mange medier og har løbende dialog med samfundsinteresser. På samme tid skaber det et pres på muligheden for at varetage andre opgaver. Det ser nemlig til gengæld ud til, at politikerne bruger mindre tid på lovgivningsarbejdet end tidligere.[110]

Rammerne for lovgivningsarbejdet er også påvirket af hastige beslutningsprocesser.[111] En af de politikere, som vi har interviewet, siger f.eks.: "Det er simpelthen sådan noget med, at du får papirerne kl. 22 om aftenen, og mødet er i morgen kl. 9. Hvad fanden har I forestillet jer?" Samtidig savner folketingsmedlemmerne ressourcer til at udvikle og omsætte politiske idéer til egentlige politiske forslag.[112] Især i de små partier har hvert folketingsmedlem så mange ordførerskaber og arbejdsopgaver, at de reelt ikke har mulighed for at varetage deres opgaver. Partiernes sekretariater er blevet styr-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

ket betragteligt, men ressourcerne ser ud til at gå til arbejdet med strategi og kommunikation snarere end til at hjælpe folketingsmedlemmerne i lovgivningsarbejdet. En af vores interviewpersoner siger f.eks.:

> Det er deres politiske sekretariater, der i meget høj grad tænker tankerne og fodrer politikerne. Og de fleste af de penge, som man har fået til statsstøtte i partierne, er jo gået til kommunikationsfolk og strategifolk.

Magten er flyttet væk fra Folketinget

En stigende del af lovgivningen i Danmark bliver til i forlig og aftaler mellem politiske partier. Det efterlader ikke meget spillerum til behandlingen i Folketinget, fordi flertallet er på plads, allerede inden et lovforslag overhovedet når Folketinget.[113] Det er ikke nyt, at der indgås politiske aftaler. Det er heller ikke nyt, at politik *også* bliver til i lukkede rum, og netop det lukkede rum kan give en ramme for, at partierne kan finde fælles fodslag om løsninger af samfundsproblemer. Konsekvensen er imidlertid en beslutningsproces, hvor ikke alle partier inddrages i forhandlingerne, og hvor en stor del af Folketingets medlemmer reelt sættes udenfor. Det bliver også sværere at få indsigt i beslutningsgrundlaget og de argumenter, der kommer fra forskellige sider, og når aftalerne først er indgået, er de svære at ændre, også selv om nye forhold eller argumenter kommer på banen. Det svækker den demokratiske viljesdannelse og kan føre til dårligere politiske beslutninger.[114]

Endelig er magtbalancen i partierne skubbet i retning af en mere centraliseret politik- og strategiudvikling.[115] Som beskrevet tidligere i bogen er langt færre mennesker medlem af et politisk parti, og arbejdet i Folketinget har derfor ikke den samme forankring i store, demokratiske organisationer som før. Meget tyder på, at magten i partierne på Christiansborg i dag i stedet er koncentreret omkring partiledelsen og de pro-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

fessionelle sekretariater, som partierne har bygget op. En af vores interviewpersoner siger ligefrem med en henvisning til lederne af de tre regeringspartier efter valget i 2022, at: "[...] nu er det så de tre partiledere, der reelt træffer alle beslutninger for Danmark". Samtidig er der i Danmark traditionelt en meget høj grad af partidisciplin, hvor alle partimedlemmer stemmer ens i folketingssalen, og hvor det ikke nødvendigvis er velkomment, hvis folketingsmedlemmer udtaler sig imod partilinjen. Den partidisciplin, der tidligere havde karakter af loyalitet over for beslutninger forankret i partiernes demokratiske organisation, ser i dag ud til at være et redskab, der primært styrker partiledelsen.

I den seneste magtudredning fra 2003 var en af konklusionerne, at Folketinget var blevet styrket. I dag er bekymringen altså snarere, om Folketinget er tilstrækkeligt rustet til at varetage sine demokratiske opgaver. Det er på sin vis en paradoksal konklusion, fordi Folketinget på papiret er blandt de stærkeste parlamenter i verden. Folketinget fastsætter selv sin dagsorden og kan med et simpelt flertal afsætte regeringen.[116] Det er også sådan, at den magtkoncentration, der i dag ligger hos nogle få toppolitikere, jo ultimativt udspringer af Folketinget. Som beskrevet er der en række eksterne faktorer, som presser Folketingets funktion. Men magten til forandring ligger hos Folketinget selv.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 11

Løsningen af samfunds-problemer

Det sidste spørgsmål, vi stiller til det danske demokrati, er, om den kollektive beslutningstagning sikrer, at samfundsmæssige problemer bliver løst i tilstrækkelig grad. Det er ikke et aspekt, der indgår i alle demokratiforståelser, men vi ser det som en vigtig del af et velfungerende demokrati, at det er i stand til at løse fælles problemer. Evnen til at skabe løsninger på de problemer, der optager borgerne, har samtidig betydning for, om borgere opfatter demokratiet som legitimt. Problemløsning handler både om problemernes karakter og om, hvor godt vores demokrati er rustet til at træffe gode beslutninger, der føres ud i livet. Det ser vi på i det følgende.

En spilleplade i forandring

Forandringshastigheden er høj. I statsminister Mette Frederiksens nytårstale 2024 var fokus på en sikkerhedspolitisk akse i form af Rusland, Nordkorea og Iran med Kina i baggrunden. Få dage efter gjorde den amerikanske præsident, Donald Trump, krav på at købe Grønland med trusler om handelskrig og territorialkrav, hvis Danmark kom på tværs af den proces. Det høje tempo i de sikkerhedspolitiske forskydninger og den omstilling, de kræver, er en kæmpeudfordring.

En verden med nye sikkerhedspolitiske trusler, klimaudfordringer, regulering af techgiganter og unges trivselsproblemer viser, hvordan både problemerne og rammerne for deres

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

løsning har ændret sig. Techgiganternes globale rækkevidde, enorme kapital og monopol på digital infrastruktur gør reguleringen af dem til en demokratisk udfordring. Knap er GDPR-reguleringen implementeret, før nye teknologier som AI, metaverset og kvantecomputere banker på døren. Den teknologiske udvikling sker hurtigere, end lovgivningen kan følge med. Techgiganterne har store budgetter og dygtige advokater. Der opstår en asymmetri i viden og magt, som gør det vanskeligt for reguleringsmyndighederne at følge med. Det er primært i EU-regi, at folkevalgte har været i stand til at bruge EU's position som attraktivt marked til at stille reelle krav til techvirksomhederne.[117]

Geopolitisk kompleksitet er blevet et vilkår i et politisk landskab, som også domineres af mange spillere med modstridende interesser. Det gælder helt oplagt for klimapolitikken. Her er den videnskabelige dokumentation utvetydig. Klimaændringer er en trussel mod menneskers trivsel og planetens økosystem.[118] Klimaproblemer er et klassisk eksempel på et kollektivt handlingsproblem. Alle nyder godt af et stabilt klima, men omkostningerne ved at reducere CO_2-udledning og ændre livsstil er individuelle. Derfor kan enkelte aktører forsøge at overlade problemløsningen til andre. Det kræver internationalt samarbejde og deling af byrder at løse problemerne, men den globale klima- og miljøregulering er udfordret af et stort antal styringscentre og aktører. Over 39.000 ikkestatslige og lokale aktører arbejder for at fremme Parisaftalens mål.[119] Ikkestatslige aktører i klimadagsordenen inkluderer civilsamfundsorganisationer, virksomheder, finansielle institutioner, byer og andre subnationale myndigheder. De arbejder for klimadagsordenen gennem direkte handling og indirekte påvirkning. Virksomheder investerer i bæredygtige løsninger, byer udvikler klimaplaner, og civilsamfundsgrupper mobiliserer. De mange aktører kan bidrage til problemløsningen og skabe øget deltagelse og rum for læring og dialog. Samtidig bliver det imidlertid uklart, hvem de forskellige aktører repræsenterer, og hvem der reelt træffer beslutninger.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Også de nære problemer kan være vanskelige at løse. Tænk f.eks. på børn og unges trivsel, hvor det står ret klart, at en voksende gruppe børn og unge ikke trives godt. Til gengæld er det svært at give en præcis forklaring på, hvad der er baggrunden for den udvikling, og både et stort forventningspres, skærmbrug, sovevaner og selve det, at vi i dag fokuserer så meget på trivsel, fremhæves som mulige forklaringer.[120] Det betyder i sagens natur, at det er svært at pege på, hvordan man politisk kan handle for at løse problemet. Med andre ord står vi over for store udfordringer, som kræver fælles handling eller er så komplekse, at det er svært at finde klare politiske løsninger. Hertil kommer, at vores demokrati ikke nødvendigvis er rustet til opgaven.

Reformer, der ikke virker efter hensigten

Demokratisk effektivitet handler om, hvorvidt de politiske beslutninger, der træffes, føres ud i livet. Hvis beslutningerne ikke realiseres, er demokratiet ikke meget værd. Der kan være en række forklaringer på, at det ikke sker. En første kan være designproblemer. Det vil sige, at de tiltag, der sættes i værk for at føre politiske mål ud i livet, ikke er udformet, så de løser problemerne. Samtidig kan de værktøjer, der bruges, have utilsigtede konsekvenser. Et eksempel på begge dele er den aktive arbejdsmarkedspolitik. Ifølge professor Martin Bækgaard har den aktive arbejdsmarkedspolitik haft en tilsigtet langtidseffekt i forhold til at hjælpe ressourcestærke individer til at finde beskæftigelse. Men den har også en utilsigtet negativ indvirkning på de mest sårbare langtidsledige mentale sundhed. Brugen af medicin, der virker beroligende og dæmper angst, stiger således for den gruppe, der har fået det forud for aktivering.[121]

Når reformer ikke virker efter hensigten, kan det også skyldes manglende iværksættelse. Altså at den politik, der vedtages, ikke føres ud i livet af myndigheder og medarbejdere – eller gennemføres på en anden måde end tilsigtet. Årsagerne til det kan være mange. Det kan handle om manglende

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

finansiering, organisatorisk kapacitet eller skyldes, at aktører i implementeringskæden har deres egne dagsordener. Et eksempel er folkeskolereformen fra 2014. Her er der mange konkurrerende forklaringer på, hvorfor den ikke virkede efter hensigten. Professor emeritus Søren Winther peger på, at der mange steder blev indført en øget styring kombineret med en begrænset ledelsesmæssig autonomi. Reformen krævede, at kommunerne skulle indføre mere målstyring for skolerne. Til gengæld skulle kommunerne give skolerne større frihed til undervisningsplanlægning og personaleledelse. I praksis øgede de fleste kommuner dog både styringen af mål og midler, hvilket resulterede i, at skolelederne oplevede mindre selvbestemmelse end før reformen. Kun de kommuner, der fulgte reformens krav om mere målstyring og mindre kontrol over midlerne, opnåede reformens mål om øget læring blandt eleverne.[122]

Folkeskolereformen er efterhånden nogle år gammel, men de dynamikker, der udspiller sig, vil kunne genfindes i de reformer, der iværksættes i dag. Med den ændrede sikkerhedspolitiske situation og stigende udgifter påkalder forsvarsområdet sig en vedvarende opmærksomhed, hvad angår det at føre politiske beslutninger ud i livet. Også her findes der flere supplerende forklaringer på den manglende demokratiske effektivitet. I juni 2024 var status, at Forsvarsministeriets større materielanskaffelser i gennemsnit var forsinket med 4,5 år. Ud af 20 undersøgte anskaffelser var 19 forsinkede, hvoraf to tredjedele havde en forsinkelse på over 3 år. Derudover levede flere anskaffelser ikke op til det planlagte indhold, og det var uklart, om de økonomiske rammer var overholdt. Beretningen om forsvarets opbygning af en indsættelsesbar brigade fra 2023 peger ligeledes på en utilstrækkelig økonomistyring. Der er en række forhold, der gør det vanskeligt at styre indkøb af materiel til forsvaret. Typisk er der tale om komplekst materiel med få store leverandører med monopollignende status og en stærk forhandlingskraft. Der vil ofte være gode grunde til forsinkelserne enkeltvis, men samlet set

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

tegner der sig et billede af vedvarende problemer i implementeringskæden.

'Fedtemøg' blev kåret til årets ord i 2024. Det refererer til en slimet grønlig masse, der opstår langs kysterne som følge en opblomstring af alger, som har rod i stigende temperaturer og et højt indhold af kvælstof i vandmiljøet. Forekomsten af fedtemøg er endnu et eksempel på de udfordringer, som udformningen af politikker kan give for effektiviteten. Landbrugets udledninger er den primære årsag til, at kvælstofindholdet er højt. Landbrug får årligt beregnet en kvote for, hvor meget gødning de må bruge. Disse kvoter blev lempet i landbrugsaftalen fra 2015. For at sikre, at det ikke skulle føre til forringelse af vandmiljøet, indeholdt landbrugsaftalen frivillige indsatser, der skulle modvirke en øget udledning. Rigsrevisionen dokumenterer, at virkningen af disse frivillige tiltag har været utilstrækkelig.[123] Forventningerne til reduktionerne blev fra starten kritiseret for at være for optimistiske. Den kritik synes berettiget set i bagklogskabens klare lys. Her er der tale om en politik, som var født med et ønske om ikke at tvinge nogen til at ændre adfærd. Interessen for at gennemføre frivillige tiltag har været mindre end forventet, og dermed bliver effekten på kvælstofudledningen det også.

Udfordringer giver uløste problemer

Mange af demokratiets udfordringer, der nævnes i bogen, har konsekvenser for evnen til at løse samfundsmæssige problemer. Udfordringer med at få befolkningen til at deltage i demokratiet, opnå kollektive dagsordener og bedre beslutningsprocesser gør det svært at løse problemerne. Deltagelseskanalen er afgørende, fordi det er herigennem, der skabes en forbindelse mellem borgerne og det politiske system. Det giver en ramme for, at de spørgsmål, der optager borgerne, kanaliseres ind i systemet - og også en mulighed for en bedre forståelse for de politiske løsninger, der vedtages. Når forbindelserne mellem borgere og politikere svækkes, bliver det

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

derfor også sværere for politikerne at reagere på det, der optager borgerne.

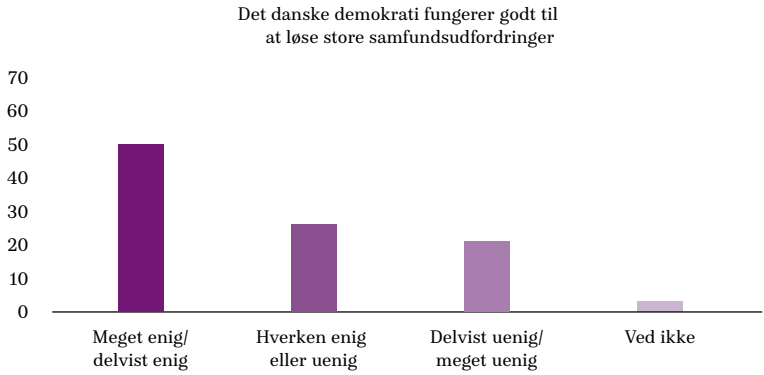
Den demokratiske viljesdannelse er central for en velkvalificeret diskussion af problemer og løsninger. Når den offentlige debat præges af medielogikker og algoritmer, kommer politikerne i højere grad til at fokusere på politiske forslag, der gør sig godt i den kontekst. Når samfundsmæssige interessekonflikter i stigende grad styres af ressourcestærke aktører, kan det påvirke løsningerne i en retning, der ikke nødvendigvis afspejler befolkningens ønsker. Mest oplagt er det, at en lavere kvalitet i de politiske beslutningsprocesser også giver dårligere løsninger. Når beslutningerne er dårligt forberedt, og rammerne for at sikre et godt beslutningsgrundlag er udfordrede, bliver resultaterne derefter.

Den måde, hvorpå der kommunikeres omkring de kollektive beslutninger, kan udgøre en selvstændig udfordring. Både de politiske partier og de offentlige myndigheder har oprustet på kommunikationsberedskabet. Det kan give et ekstra fokus på strategisk kommunikation – og dermed måske også en kommunikation, hvor politiske beslutninger fremstilles, som om de er mere velegnede til at løse problemer, end de rent faktisk er. Det kan bidrage til skuffelse, når problemerne reelt ikke løses, og en oplevelse af manglende ærlighed, som kan underminere tilliden til det politiske system.

Vores spørgeskemaundersøgelse viser, at der hos befolkningen er delte meninger om demokratiets evne til at løse store udfordringer. Halvdelen er relativt positive, mens en ud af fem er meget eller delvist uenige, når man spørger, om det danske demokrati fungerer godt til at løse store samfundsudfordringer. Det ser altså ikke ud til, at befolkningen bredt mener, at demokratiet er sandet helt til i uløselige problemer, men på den anden side føler ret mange sig ikke overbeviste om demokratiets evne til at løse samfundsudfordringer.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Figur 12. Løsning af samfundsudfordringer



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse i samarbejde med Tænketanken Mandag Morgen

Spørgeskemaundersøgelsen viser også, at oplevede udfordringer med at løse samfundsproblemer er en af de faktorer, som stærkest hænger sammen med tilliden til det samlede politiske system. For de 21 %, der er skeptiske, er det derfor nærliggende, at de også er skeptiske over for demokratiets virkemåde. I bogen har vi peget på, hvordan nogle af udfordringerne handler om problemernes karakter og dermed noget udefrakommende. Til gengæld handler andre udfordringer i høj grad om det danske demokratis virkemåde – og om hvordan udfordringer andre steder i systemet i sidste ende også bliver til udfordringer i evnen til at skabe gode politiske løsninger.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Kapitel 12

Det danske demokrati til diskussion

Enhver, der har købt hus og har stået med en tilstandsrapport i hånden, ved, at tilstandsrapporten langtfra giver et endegyldigt billede af husets tilstand. Er der problemer med tagkonstruktionen, har man brug for en dygtig tømrer til at få et klart billede af problemets karakter. Og er det de elektriske installationer, den er gal med, skal man have fat i en elektriker. Samtidig kan der dukke nye udfordringer op, som tilstandsrapporten helt har overset. På samme måde er det med det danske demokrati.

Med udgangspunkt i tre kerneopgaver for demokratiet har vi peget på en række skader, som potentielt kan ses som røde, gule og grå. Analysen bygger på et stort forskningsmateriale – bl.a. de mere end 90 essays, som forskere har skrevet til Magtudredningen 2.0. Alligevel er der forskel på, hvor solidt analysen af de forskellige udfordringer er forankret. På nogle områder er der allerede ret klar viden om udfordringernes karakter; på andre områder er konklusionerne mere foreløbige. Udfordringerne, der er skitseret her i bogen, er desværre langtfra en udtømmende liste, og nogle vil helt sikkert synes, at andre udfordringer er mindst lige så væsentlige. Tabel 2 sammenfatter de udfordringer, der er diskuteret i bogen.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Tabel 2. Sammenfatning af demokratiets udfordringer

KERNEOPGAVE 1: BORGERNES MÆGTIGGØRELSE

Hvordan er forudsætningerne for inklusion af borgerne i demokratiet?	**Oplever borgerne sig som demokratiske medborgere?**	**Er der en tilstrækkelig grad af demokratisk deltagelse?**
Udfordringer:	Udfordringer:	Udfordringer:
– En stigende andel af befolkningen har ikke stemmeret	– Borgernes politiske selvtillid matcher ikke nødvendigvis deres politiske kompetence	– De politiske partier forbinder ikke befolkningen med demokratiet
– Økonomisk ulighed og skift i status påvirker muligheden for at være medborgere	– Borgerne har mistillid til politikerne	– Ulighed i foreningsdeltagelse og løsere medlemstilknytning
– Digitalisering skaber ulige adgang til inklusion og velfærd	– Borgerne er splittet politisk og i forhold til nye emner	– Medlemsdemokratiet i interesseorganisationerne er presset

KERNEOPGAVE 2: DEMOKRATISK VILJESDANNELSE

Hvordan er adgangen til demokratisk oplysning?	**Hvordan er kvaliteten i den demokratiske samtale?**	**Hvordan foregår samspillet mellem samfundsmæssige interesser?**
Udfordringer:	Udfordringer:	Udfordringer:
– De traditionelle medier har dårligere betingelser for at producere højkvalitetsjournalistik	– Kun få deltager på de sociale platforme	– Lobbylandskabet er blevet mere komplekst og mindre gennemskueligt
– Techgiganterne har fået magt over, hvilke informationer vi tilgår	– Indholdet på de sociale platforme har lav kvalitet	– Ressourcestærke aktører veksler penge til indflydelse

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

– Borgerne støder i mindre grad på de samme nyheder

– Aktiviteten på de sociale platforme kan skade andre dele af den offentlige debat

– Professionalisering skaber øget distance

KERNEOPGAVE 3: KOLLEKTIV BESLUTNINGSTAGNING

Er der en klar ansvarsfordeling for beslutningstagning?

Udfordringer:

– Internationale forskydninger presser det nationale beslutningsrum

– Udfordret ansvarsplacering på det nationale niveau

– Central styring presser det lokale råderum

Hvordan er kvaliteten i det kollektive beslutningssystem?

Udfordringer:

– Presset faglighed og politisering af embedsværket

– Pres på Folketingets kapacitet til at varetage sine opgaver

– Magten er flyttet væk fra Folketinget og de enkelte folketingsmedlemmer

Bliver de væsentlige samfundsproblemer løst?

Udfordringer:

– Udfordrende problemer på en spilleplade i forandring

– Reformer, der ikke virker efter hensigten

– Demokratiets udfordringer udkrystalliserer sig i manglende problemløsning

Som beskrevet i kapitel 1 skal bogen ses som et oplæg til debat om demokratiets udfordringer og ikke mindst om, hvordan vi kan styrke det danske demokrati. Vi har præsenteret en demokratiforståelse, som kan give en ramme for den diskussion. Det er en omfattende forståelse af demokrati, som lægger op til at se demokratiet som et fortsat udviklingsprojekt, og som understreger, at der kan være tale om en afvejning af forskellige hensyn, når man ønsker at styrke demokratiet. Vi har peget på en række områder, hvor det danske demokrati ser ud til at være udfordret. I de kommende år vil en række bøger fra Magtudredningen 2.0 dykke ned i de enkelte områder og give en mere uddybende indsigt i de enkelte udfordringer.

Når man lukker denne bog, kan man måske stå tilbage

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

med et indtryk af, at det står temmelig slemt til med det danske demokrati. Og det er da heller ikke en helt forkert opfattelse, at der faktisk er en del tegn på sprækker i det demokratiske hus. Vi har imidlertid bevidst valgt, at bogen netop er fokuseret på udfordringer. For hvert af de ni spørgsmål til demokratiet kunne man lave en tilsvarende analyse af, hvor det danske demokrati står særligt stærkt – og der ville være rigeligt med materiale til den analyse også. Nogle af de mere positive aspekter er også nævnt i denne bog, men hensigten har ikke været at give et afbalanceret billede af, hvor demokratiet står stærkt og svagt.

I bogen har vi også valgt at trække udfordringerne lidt mere skarpt op, end forskere normalt har for vane. Det har vi gjort for at tydeliggøre de steder, hvor enten befolkningen, forskere eller vores interviewpersoner peger på, at demokratiet ser ud til at slå sprækker. Samtidig har vi bestræbt os på at gøre klart, ud fra hvilket grundlag vi peger på udfordringerne. Vi håber, den fremgangsmåde kan give en god og fokuseret debat – både om de udfordringer, vi peger på, og om andre punkter, som måske burde have været med i bogen.

Hvad betyder pointerne i bogen i forhold til at løse de demokratiske udfordringer, vi har beskrevet? Umiddelbart er der grund til en vis bekymring. Det skyldes dels, at der mange steder er tale om problemer, som har rod i langstrakte samfundsmæssige udviklinger som stigende økonomisk ulighed og en eksplosiv digitalisering. Det er ikke udviklinger, som kun findes i Danmark, og de kan opleves som tektoniske forskydninger, som ikke kan bremses. Det skyldes også, at en række af disse udviklinger er svære at løse for beslutningstagerne, fordi de bunder i folks egne frivillige valg. Hvis folk f.eks. foretrækker streamingtjenesternes underholdning frem for nyhedsudsendelser, kan det være svært at dæmme op for nyhedsundgåelsen.

Det kan betyde, at den offentlige debat i mindre grad skal handle om at rulle de udviklinger, vi har beskrevet, tilbage og i højere grad om at tilpasse vores demokrati til en ny

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

virkelighed. Ikke i den forstand, at vi skal gå på kompromis med de grundlæggende opgaver, som skal løses, for at et samfund kan kaldes demokratisk. Dem skal vi stå fast på. Men i den forstand, at vi skal gentænke de konkrete praksisser, som sikrer opgavevaretagelsen for det danske demokrati i det 21. århundrede. Styrken ved den demokratiforståelse, vi har fremlagt her i bogen, er netop, at den viser, at demokratiet kan sikres igennem mange forskellige praksisser.

En anden knast i forhold til at løse de nævnte udfordringer handler om, at der på en del områder er tale om en vanskelig afbalancering af forskellige hensyn. Transparens i politiske processer har mange demokratiske fordele, men kan også gøre det vanskeligere for politikere at finde en fælles løsning. Og grundighed i politik giver mulighed for bedre politiske løsninger, men det tager tid og kan give befolkningen en oplevelse af, at politikerne ikke tager deres problemer alvorligt. Debatten fremadrettet bør derfor også handle om, hvorvidt vi har den rette balance mellem forskellige hensyn, og hvordan vi sikrer den rette balance der, hvor den er udfordret.

Endelig er det også væsentligt, at det på nogle områder er ret klart, hvad udfordringerne er, og i et vist omfang også, hvordan de kan løses. Alligevel er der ikke altid politisk vilje til for alvor at tage livtag med problemerne. En del af forklaringen er nok, at der på den korte bane kan være omkostninger for de politikere, der træffer beslutningerne. En anden, at de dynamikker, vi har beskrevet i bogen, selvfølgelig også gælder for politiske beslutninger, der handler om at fremtidssikre vores demokrati. Hvis et politisk system generelt er udfordret, så gælder det også, når der skal træffes beslutninger, der kan styrke demokratiet.

Som afslutning er det væsentligt at nævne, at der på trods af alle udfordringerne er en betydelig samfundsmæssig vilje til at tackle store politiske problemer. Ingen af de kilder, som vi har haft til rådighed i arbejdet, uanset om det er interviews med den politiske elite, spørgeskemaundersøgelsen blandt de almindelige vælgere eller forskernes analyser, tyder på, at de-

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

mokratiet ikke tages alvorligt. Det danske demokrati er højt værdsat, og det opleves som værd at kæmpe for. Denne bog, som udspringer af en beslutning i et samlet Folketing om at etablere en ny magtudredning, er et direkte eksempel på det.

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Litteratur

Albertsen, A.E & Petersen, M.B (2025). *Notat om udviklingen i danske borgeres politiske selvtillid*. magtudredningen2.dk

Andersen, D. & Skaaning, S.-E. (2025). *Dansk demokrati i perspektiv*. Aarhus Universitetsforlag

Andersen, K., Hopmann, D., Mayerhöffer, E. & Skovsgaard, M. (2024). *Danske nyhedsmedier og deres publikum: Muligheder og udfordringer.* Essay til Magtudredningen 2.0

Andersen, K. & Skovsgaard, M. (2024). Vælgernes nyhedsforbrug og -undgåelse. I: Hansen, K.M. & Stubager, R. (red.), *Partiledernes kamp om midten. Folketingsvalget 2022* (s. 490-473). Djøf Forlag

Andresen, M.J., Karg, S.T.S., Rasmussen, S.H.R., Pradella, L., Rasmussen, J., Lindekilde, L. & Petersen, M.B. (2022). *Danskernes oplevelse af had på sociale medier*. au.dk

Askim, J. & Pedersen, L.H. (2024). Elite Sense-making in the Core Executive: The Case of Denmark's 2020 Minkgate Scandal. *Perspectives on Public Management and Governance, 7*(4), 149-160

Betsill, M.M. (2024). *UN Climate and Biodiversity Regulation: Power, Effectiveness and Legitimacy in Hybrid Multilateralism*. Essay til Magtudredningen 2.0

Binderkrantz, A.S. (2009). Membership Recruitment and Internal Democracy in Interest Groups: Do Group-Membership Relations Vary Between Group Types? *West European Politics, 32*(3), 657-678

Binderkrantz, A.S. (2024a). *Interessevaretagelse: større diversitet i aktører og arenaer.* Essay til Magtudredningen 2.0

Binderkrantz, A.S. (2024b). *Tusind stemmer i politik. Interesseorganisationer som demokratisk deltagelseskanal.* Essay til Magtudredningen 2.0

Binderkrantz, A.S., Bülow, M., Christiansen, P.M. & Helbo, E. (2024). A rise in the prominence of business? The political role of corporations in Denmark over two decades. *Scandinavian Political Studies, 47*(4), 539-551

Bischoff, C.S. & Ejrnæs, A. (2022). From Homogeneity to Diversity: Societal and Political Responses to Immigration. I: *Public Governance in Denmark* (s. 227-245). Emerald Publishing Limited

Bischoff, C. & Lund-Sørensen, B. (2025). Økonomi og retssikkerhed i kommunerne: Kan budgetoverholdelse forklare fejl i afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet? *Økonomi og politik, 98*(1), 11-27

Black-Ørsten, M., Mayerhöffer, E. & Willig, I. (2024). *De policyprofessionelle og markedsgørelsen af politik.* Essay til Magtudredningen 2.0

Blom-Hansen, J. (2024). *Plejer Danmark sine interesser ordentligt i EU?* Essay til Magtudredningen 2.0

Bor, A., Marie, A., Pradella, L. & Petersen, M.B. (2024). *Global differences in experiences of hostility on social media reflect political and economic inequalities*. osf.io

Bruun, J. & Lieberkind, J. (2024).

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Politisk og demokratisk dannelse i en krisetid. Aarhus Universitetsforlag

Byrjalsen, N., Wivel, A. & Søby, K. (2024). *Demokratisk kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken. Folketingets rolle i en mere usikker verden*. Essay til Magtudredningen 2.0

Bækgaard, M., Nielsen, S.A., Rosholm, M. & Svarer, M. (2024). Long-Term Employment and Health Effects of Active Labor Market Programs. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 121*(50)

Bøggild, T. (2024). *Demokratisk legitimitet og samhørighed blandt borgere.* Essay til Magtudredningen 2.0

Chambers, S. (2024). *Contemporary Democratic Theory*. Polity Press

Christensen, J.G. (2024a). *Forligsparlamentarismen, ministerstyret og centraladministrationen*. Essay til Magtudredningen 2.0

Christensen, J.G. (2024b). *Embedsfolk*. Djøf Forlag

Christensen, J.G. & Mortensen, P.B. (2023). Centraladministrationen efter årtusindskiftet. Notat til Djøfs ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier. I: Dybvad-udvalget. *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier* (s. 314-394). Djøf Forlag

Christiansen, P.M. (2024). *Eksterne interessers inddragelse i den tidlige beslutningsproces*. Essay til Magtudredningen 2.0

Dahl, R.A. (1998). *On democracy*. Yale University Press

De la Porte, C. (2024). *EU's betydning for dansk ligestillingspolitik: Orlovsdirektivet som case*. Essay til Magtudredningen 2.0

Demokratikommissionen (2020). *Er demokratiet i krise? Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark*. Dansk Ungdoms Fællesråd

Dinesen, P.T. & Sønderskov, K.M. (2024). *Social tillid i Danmark: Det højeste niveau i nyere tid og i international sammenligning, men hvad med fremtiden?* Essay til Magtudredningen 2.0

Dybvad-udvalget (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. Djøf Forlag

Elkjær, M.A. & Klitgaard, M.B. (2024a). *Økonomisk ulighed og politisk repræsentation*. Essay til Magtudredningen 2.0

Elkjær, M.A. & Klitgaard, M.B. (2024b). *Elitedominans eller middelklassens triumf? Om organiserede særinteresser og politisk responsivitet.* Essay til Magtudredningen 2.0

El-Wakil, A. & Rostbøll, C.F. (2024). *Hvad er demokratisk repræsentation?* Essay til Magtudredningen 2.0

Falk, M. & Winter, S. (2024). *Demokratisk effektivitet: Lever reformerne op til deres mål?* Essay til Magtudredningen 2.0

FAOS (2025). *De gule fagforeninger*. faos.ku.dk

Fridberg, T. (2023). Kontinuitet og forandring i omfanget af frivilligt arbejde. I: Boje, T.P., Espersen, H.H., Fridberg, T., Henriksen, L.S. & Ibsen, B. (red.), *Gør frivilligt arbejde samfundet bedre?* Nyt fra Samfundsvidenskaberne

Green-Pedersen, C. & Kosiara-Pedersen, K. (2020). Det danske

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

partisystem mellem kontinuitet og forandring. *Politica, 52*(3), 215-233
Hansen, K.M. (2024). Valgdeltagelse – den stigende ulighed. I: Hansen, K.M. & Stubager, R. (red.), *Partiledernes kamp om midten. Folketingsvalget 2022*. Djøf Forlag
Hebbelstrup Rye Rasmussen, S., Bor, A. & Petersen, M.B. (2024). The Offline Roots of Online Hostility: Adult and Childhood Administrative Records Correlate with Individual-level Hostility on Twitter. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 121*(44)
Hegaard, K. (2024). *Granskningskommissioner og nye tendenser i Folketingets kontrol med regeringen.* Essay til Magtudredningen 2.0
Herby, J. (2023). En forhastet lovgivning. *Administrativ Debat, 2023*(2)
Hopmann, D.N., Shehata, A. & Strömbäck, J. (2015). Contagious media effects: How media use and exposure to game-framed news influence media trust. *Mass Communication and Society, 18*(6), 776-798
Hopmann, D.N., Mik-Meyer, N. & Petersen, M.B. (2025). *Magt i et forandret Danmark.* Aarhus Universitetsforlag
Houlberg, K. & Hvidman, U. (2024). *Kommunalpolitisk råderum under budgetloven*. Essay til Magtudredningen 2.0
Husted, E. (2024). *Fremmedgørelse og resonans på Christiansborg*. Essay til Magtudredningen 2.0
Høybye-Mortensen, M. & Højlund, H. (2024). *Det digitale mødested*. Essay til Magtudredningen 2.0
Ibsen, B., Thøgersen, M., Iversen, E.B., Elmose-Østerlund, K. & Petersen, F.J. (2024). *Foreningernes betydning for demokratiet*. Essay til Magtudredningen 2.0
IPCC (2023). Sections. I: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (s. 35-115). IPCC.
Jensen, J.L. (2024). *Magt, demokrati og digitale valgkampe: Partier, kandidater og vælgere i fem danske valg 2007-22*. Essay til Magtudredningen 2.0
Jensen, M.D. & Martinsen, D.S. (2024). *Magt og indflydelse i EU's lovgivende processer.* Essay til Magtudredningen 2.0
Kelstrup, J.D. (2024). *Tænketanke i dansk politik siden den første magtudredning*. Essay til Magtudredningen 2.0
Kjær, U. (2020). Når der arbejdes med borgerinddragelse i kommunerne. I: Sørensen, J.K. & Jensen, D.H. (red.), *Er demokratiet i krise? Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark* (s. 166-189). Demokratikommissionen
Kjær, U. (2024). *Kommunalpolitik uden stemmebokse?* Essay til Magtudredningen 2.0
KL (2023). *Chikane, trusler, hærværk og vold mod lokalpolitikere. Vejledning med fokus på forebyggelse og håndtering*. kl.dk
Kjøller, F.K. & Pedersen, L.H. (2025). The Gendered Cost of Politics. *British Journal of Political Science, 55*, e59
Knutsen, C.H., Dahlum, S., Allern, E.H., Hagfors, S.B., Klausen, J.E., Søyland M. & Wig, T. (2023).

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Tilstandsanalyse av det norske demokratiet. regjeringen.no

Kosiara-Pedersen, K. (2020). Partiernes rolle i samfundet – før og nu: Baggrundsnotat 2. I: Sørensen, J.K. & Jensen, D.H. (red.), *Er demokratiet i krise? Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark* (s. 90-103). Demokratikommissionen

Krishnarajan, S. (2024). *Verdens bedste demokrati*. Essay til Magtudredningen 2.0

Lauritzen, K. (2023). *Lad det gå langsomt. Et opgør med en usund politisk kultur*. Forlaget 28B

Levinsen, O.V.J., Kjøller, F.K., Sørensen, A.L. & Hjorth, F. (2024). *Deskriptiv og substantiel repræsentation i Folketinget*. Essay til Magtudredningen 2.0

Libetrau, T. & Adler-Nissen, R. (2024). *Den digitale sårbarhed: Teknologivirksomheder, geopolitik og magtforskydninger.* Essay til Magtudredningen 2.0

Lorenzen, M.S., de Vreese, C.H. & van Dalen, A. (2023). *Digital Democracy Centre undersøger: Danskernes brug af de sociale medier som nyhedskilder: og deres syn på fake news og disinformation*. Syddansk Universitet

Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J. & Warren, M.E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. I: Parkinson, J. & Mansbridge, J. (red.), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (s. 1-26). Cambridge University Press

Mortensen, P.B. & Pedersen, H.H. (2024). *Et stærkt Folketing under pres*. Essay til Magtudredningen 2.0

Newman, N., Fletcher, R., Robertson, C.T., Arguedas, A.R. & Nielsen, R.K. (2024). *Reuters Institute Digital News Report 2024*. reutersinstitute.politics.ox.ac.uk

Nyholt, N., Hansen, K.M. & Kjær, U. (2024). Kampen om land og by. I: Hansen, K.M. & Stubager, R. (red.), *Partiledernes kamp om midten. Folketingsvalget 2022* (s. 302-281). Djøf Forlag

OECD (2024). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2024 Results – Country Notes: Denmark.* oecd.org

Operate (2018). *Chikane, trusler, hærværk og vold mod kommunalbestyrelses- og regionrådsmedlemmer. Rapport for Økonomi- og Indenrigsministeriet, Danske Regioner og KL*. sm.dk

Opstrup, N., Christensen, J.G. & Trangbæk, A. (2024). *Kodex VII: Et autoværn eller blot afstribning af kørebanen?* Essay til Magtudredningen 2.0

Ottosen, M.H., Andreasen, A.G., Dahl, K.M., Lausten, M., Rayce, S.B. & Tagmose, B.B. (2022). *Børn og unge i Danmark: Velfærd og trivsel 2022*. VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Papazu, I., Svejgaard Pors, A., Skaarup, S. & Ross Winthereik, B. (2024). *Digitalt hjælpearbejde – fordringer og udfordringer i borgernes adgang til velfærd*. Essay til Magtudredningen 2.0

Pedersen, H.H. (2022). *Politiker. Dilemmaer i politisk repræsentation*. Djøf Forlag

Pedersen, L.H. (2024a). *Hvordan får vi*

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

en bedre debat om de folkevalgtes arbejdsvilkår? Essay til Magtudredningen 2.0

Pedersen, L.H. (2024b). *Hvordan får vi en bedre debat om embedsværket?* Essay til Magtudredningen 2.0

Pedersen, M.J. (2025). *Den defekte lovmaskine*. Munch & Lorenzen

Pedersen, L.H. & Askim, J. (2024). Elite sense-making in the core executive: the case of Denmark's 2020 Minkgate Scandal. *Perspectives on Public Management and Governance, 7*(4), 149-160

Petersen, M.B. (2024). *Hvorfor er den politiske samtale på sociale medier så fjendtlig?* Essay til Magtudredningen 2.0

Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press

Poulsen, B. & Aagard, P. (2024). *Medialiseret informationsspil.* Essay til Magtudredningen 2.0

Qvist, H.-P.Y., Holstein, E.L., Jørgensen, A.B. & Henriksen, L.S. (2024). *Frivillig deltagelse i foreningsliv og civilsamfund. Udviklingstræk og uligheder*. Essay til Magtudredningen 2.0

Ratner, H. & Jørgensen, R.F. (2024) *Kunstig intelligens i velfærdssamfundet*. Essay til Magtudredningen 2.0

Rigsrevisionen (2024). *Beretning om tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning*. Beretning nr. 2/2024. rigsrevisionen.dk

Robertson, C.E., Del Rosario, K.S. & Van Bavel, J.J. (2024). Inside the funhouse mirror factory: How social media distorts perceptions of norms. *Current Opinion in Psychology, 60*, 101918

Rothstein, B. (2009). Creating political legitimacy: Electoral democracy versus quality of government. *The American Behavioral Scientist, 53*(3), 311-330

Schrøder, K., Blach-Ørsten, M. & Eberholst, M.K. (2023). *Danskernes brug af nyhedsmedier 2023*. Roskilde Universitet

Severin-Nielsen, M.K. (2024). *At være politiker i et komplekst mediesystem: Perspektiver på magt og demokrati.* Essay til Magtudredningen 2.0

Shamshiri-Petersen, D., Kjær, U. & Kosiara-Pedersen, K. (2024). Ikke alle ønsker lige meget kønsligestilling. I: Hansen, K.M. & Stubager, R. (red.), *Partiledernes kamp om midten. Folketingsvalget 2022*. Djøf Forlag

Stubager, R. (2024). *Borgernes politiske tillid: Hvad er det, hvor kommer den fra – og hvor meget er der brug for?* Essay til Magtudredningen 2.0

Togeby, L., Andersen, J.G., Christiansen, P.M., Jørgensen, T.B. & Vallgårda, S. (2003*). Magt og demokrati i Danmark: Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus Universitetsforlag

Tønder, L., Kluth, H.D. & Skovdal, U. (2024). *Repræsentation i borgersamlinger*. Essay til Magtudredningen 2.0

Valgarðsson, V., Jennings, W., Stoker, G., Bunting, H., Devine, D., McKay, L. & Klassen, A. (2024). A crisis of political trust? Global trends in institutional trust from 1958 to 2019. *British Journal of Political Science, 55*, e15

Vosoughi, S., Roy, D. & Aral, S. (2018). The spread of true and false

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

news online. *Science, 359*(6380), 1146-1151
Warren, M.E. (2017). A Problem-Based Approach to Democratic Theory. *The American Political Science Review, 111*(1), 39-53
Weber, M. ([1922]; 2019). Types of Rule. I: Tribe, K. (red.), *Economy and Society – a new translation*. Harvard University Press
Ytringsfrihedskommissionen (2020). *Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark*. Justitsministeriet
Ørmen, J. (2024). *Sociale mediers kurraterende magt*. Essay til Magtudredningen 2.0

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Noter

1 August Eie Albertsen og Victor Mordhorst har hjulpet med research og tabeller. Christina Løth Andersen, Mariam Molavyzada, Marie Lindgaard Sundwall og Victoria Dybdal har hjulpet med at transskribere og kode interviewmateriale.
2 Togeby et al. 2003
3 Demokratikommissionen 2020
4 Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Magtudredningen 2.0 i samarbejde med Tænketanken Mandag Morgen. Spørgsmålsformuleringen var: "I hvilken grad oplever du, at det danske demokrati står stærkere eller svagere i dag end ved årtusindskiftet?" 15 % svarede, at demokratiet stod stærkere, og 34 % svarede, at demokratiet stod svagere.
5 Warren 2017
6 Andersen & Skaaning 2025
7 Chambers 2024: 31
8 Chambers 2024: 55
9 Chambers 2024
10 Andersen & Skaaning 2025
11 Warren 2017: 39
12 Dahl 1998
13 Warren 2017: 44
14 Togeby et al. 2003: 18
15 Togeby et al. 2003: 18
16 Dahl 1998; Togeby et al. 2003: 18
17 Rothstein 2009
18 Dahl 1998: 38; Warren 2017: 44
19 Warren 2017: 44
20 Togeby et al. 2003: 18
21 Warren 2017: 46
22 Dahl 1998
23 Andersen & Skaaning 2025
24 Kjøller & Pedersen 2025
25 Bischoff & Ejrnæs 2022
26 Rothstein 2009
27 Dahl 1998
28 Elkjær & Klitgaard 2024a
29 Elkjær & Klitgaard 2024b
30 Papazu et al. 2024
31 Høybye-Mortensen & Højlund 2024
32 Ratner & Jørgensen 2024
33 Høybye-Mortensen & Højlund 2024
34 Se valgprojektet.dk
35 Albertsen & Petersen 2025
36 Dinesen & Sønderskov 2024
37 OECD 2024
38 Stubager 2024; Krishnarajan 2024
39 Stubager 2024; Krishnarajan 2024
40 Valgarðsson et al. 2024
41 Bøggild 2024
42 Bøggild 2024
43 Shamshiri-Petersen et al. 2024; Bruun & Lieberkind 2024
44 Nyholt et al. 2024
45 Ytringsfrihedskommissionen 2020
46 Qvist et al. 2024
47 Togeby et al. 2003: 179; Hopmann et al. 2025
48 Kosiara-Pedersen 2020
49 FAOS 2025
50 Medlemstal ifølge dgi.dk
51 Fridberg 2023: 21; Qvist et al. 2024
52 Qvist et al. 2024
53 Ibsen et al. 2024
54 Hansen 2024
55 Ibsen et al. 2024
56 Qvist et al. 2024
57 Binderkrantz 2024b
58 Binderkrantz 2009
59 Binderkrantz 2024b
60 Kjær 2024
61 Tønder at al. 2024
62 Kjær 2020

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

63 Andersen et al. 2024
64 Newman et al. 2024
65 Demokratikommissionen 2020
66 Hopmann et al. 2015
67 Ørmen 2024
68 Ørmen 2024
69 Newman et al. 2024
70 Schrøder et al. 2023
71 Newman et al. 2024
72 Andersen & Skovsgaard 2024
73 Schrøder et al. 2023: 31
74 Andersen et al. 2024
75 Robertson et al. 2024
76 Hebbelstrup et al. 2024; Jensen 2024
77 Petersen 2024
78 Andresen et al. 2022
79 Operate 2018; KL 2023
80 Operate 2018
81 Vosoughi et al. 2018
82 Bor et al. 2024
83 Binderkrantz 2024a
84 Kelstrup 2024
85 Binderkrantz et al. 2024
86 Christiansen 2024
87 Binderkrantz 2024a
88 Black-Ørsten et al. 2024
89 Begrebet bruges af journalist Jens Ringberg i artiklen af Lasse Højsgaard: "Hallo, det er Bertel", *Journalisten*, 23. maj 2021
90 Byrjalsen et al. 2024
91 Libetrau & Adler-Nissen 2024
92 Betsill 2024
93 De la Porte 2024
94 Jensen & Martinsen 2024
95 Blom-Hansen 2024
96 Christensen & Mortensen 2023
97 Pedersen & Askim 2024
98 Hegaard 2024
99 Pedersen 2024b
100 Houlberg & Hvidman 2024
101 Bischoff & Lund-Sørensen 2025
102 Christensen 2024b: 83
103 Pedersen 2025: 95
104 Dybvad-udvalget 2023: 109-113
105 Christensen & Mortensen 2023; Christensen 2024b: 80
106 Opstrup et al. 2024; Pedersen 2025: 95
107 Husted 2024; Pedersen 2024a
108 Severin-Nielsen 2024
109 Mortensen & Pedersen 2024; Pedersen 2022: 64
110 Pedersen 2022
111 Herby 2023; Lauritzen 2023
112 Mortensen & Pedersen 2024
113 Christensen 2024a
114 Pedersen 2025: 42-43
115 Green-Pedersen & Kosiara-Pedersen 2020: 227-228; Mortensen & Pedersen 2024
116 Mortensen & Pedersen 2024
117 Liebetrau & Adler-Nissen 2024
118 IPCC 2023
119 Betsill 2024
120 Ottosen et al. 2022
121 Bækgaard et al. 2024
122 Falk & Winter 2024
123 Rigsrevisionen 2024

Dette materiale er ophavsretsligt beskyttet og må ikke videregives

Demokratiet er under pres verden over, og det danske folkestyre er ingen undtagelse. Borgere føler sig ofte ikke repræsenteret af partierne, og mistillid til politikere undergraver samfundets sammenhængskraft. Techgiganters kontrol over informationsstrømme svækker adgangen til demokratisk oplysning, og ressourcestærke aktører præger politik i et uigennemsigtigt lobbylandskab. Uklar ansvarsfordeling og pres fra andre lande og internationale organisationer og virksomheder udfordrer mulighederne for fælles beslutningstagning.

Det danske demokratis udfordringer undersøger de kerneopgaver, styreformen skal løse for at sikre, at borgerne kan deltage aktivt i demokratiet, en demokratisk samtale kan etables, og kollektive beslutninger kan træffes. Bogen peger på, hvor der er udfordringer med at løse disse kerneopgaver.

Aarhus Universitetsforlag